

OKO IZBORA

- Izbori za narodne poslanike
- Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda

- Izbori za odbornike Skupština gradova Beograda, Niša i Novog Sada



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

OKO IZBORA 24

OKO IZBORA

- Izbori za narodne poslanike
- Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda
- Izbori za odbornike Skupština gradova Beograda, Niša i Novog Sada

24



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

OKO IZBORA **24**

- Izbori za narodne poslanike
- Izbori za odbornike Skupština gradova Beograda, Niša i Novog Sada
- Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda

24

OKO IZBORA 24

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд



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

Oktobar 2024.

SADRŽAJ

4 – PREDGOVOR

8 – POLITIČKI KONTEKST – IZBORI KADA IM VREME NIJE

Bojan Klačar

11 – LOKALNI IZBORI – JUN 2024: KRIZA,

POLITIČKI DOGOVOR I BOJKOT

Bojan Klačar

13 – PRAVNI OKVIR - BEZ BITNIH PROMENA

U ODNOSU NA 2022. GODINU

Bojan Klačar i Slađana Komatinia

17 – REGISTRACIJA BIRAČA: NEPOVERENJE

ILI OZBILJAN PROBLEM?

Bojan Klačar i Slađana Komatinia

20 – IZAZOVI IZBORNE ADMINISTRACIJE – ORGANI

ZA SPROVOĐENJE IZBORA U CIKLUSIMA 2023-2024

Slađana Komatinia

37 – (NE)DOKAZANE NEPRAVILNOSTI: Zaštita izbornog prava

Emilija Orestijević

69 – ANALIZA RADA NEZAVISNIH I

REGULATORNIH INSTITUCIJA

Jelena Jeremić

80 – CESID I IZBORNI DAN – Parlamentarni

i lokalni izbori 2023 – 2024

Tamara Antović i Ivo Čolović

106 – IZBORNE GODINE 2023-2024 – KRATKA

ANALIZA IZBORNIH REZULTATA

Ivo Čolović

121 – PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA

PREDGOVOR

Poštovani čitaoci,

Pred vama se nalazi dvadeset četvrto izdanje CeSID-ove edicije „Oko 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 referendumu 2006. godine). Kao i ranijih godina, autori su se potrudili da popišu, sistematizuju i sačuvaju sve najvažnije detalje koji su obeležili izbore. Edicija „Oko izbora“ je nastala s ciljem da na jednom mestu ostane detaljna analiza svih aspekata koji prate jedan izborni ciklus jer smo neretko svedočili da se entuzijazam iz kampanje zameni zaboravom posle objavlјivanja prvih rezultata izbora.

Iako se ova publikacija bavi sa dva odvojena izborna ciklusa, puno je argumentata koji mogu ići u prilog da su lokalni izbori iz juna 2024. godine samo produžetak izbornog procesa koji je završen 17. decembra 2023. godine. Opozicija i građanski aktivisti su posle decembarskih izbora, obeleženih visokim nivoom konfrontacije i nepoverenja, optužili vlast za izborne migracije i teške izborne manipulacije (najviše u Beogradu) koje su dovele do brojnih protesta i reakcije međunarodne zajednice, posebno Evropskog parlamenta. Vlast je adresirala ili pokušala da adresira te kritike raspisivanjem novih izbora u Beogradu (formalno je razlog bila nemogućnost da se formira većina) i otvaranjem međustranačkog i tehničkog dijaloga, u kojem su učestvovali i predstavnici civilnog društva (CeSID je bio deo tehničke radne grupe zadužene za implementaciju ODIHR preporuka).

CeSID je analizirao pravni i politički kontekst izbora, pratio rad izborne administracije na nacionalnom i beogradskom nivou, posmatrao izborni dan (17.12.2023. i 02.06.2024.) zajedno sa brzim brojanjem glasova (u saradnji sa kompanijom Ipsos Srbija) na parlamentarnim izborima, kao i u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Poseban fokus je, sada već po tradiciji, stavljen na rešavanje izbornih sporova u čemu je CeSID kroz specifično dizajniran metodološki okvir prikupio i analizirao sve pravne procese otvorene tokom i posle izbora 2023. i 2024. godine.

U ovoj publikaciji predstavljamo analize, podatke i zapažanja, do kojih su došli eksperti i saradnici CeSID-a, prateći izborni proces 2023. i 2024. godine. Bojan Klačar analizira politički kontekst i okruženje u kojem se odvijala kampanja za oba izborna ciklusa. U koautorstvu sa Slađanom Komatinom, Bojan Klačar sumira i pravni okvir koji je prethodio glasanju, kao i stanje registra birača. Potom, Slađana Komatinu detaljno analizira rad izborne administracije, dok Jelena Jeremić otvara pitanje rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK). Emilija Orestijević je autor teksta o rešavanju izbornih sporova. Ivo Čolović i Tamara Antović analiziraju kako je protekao izborni dan, a Ivo Čolović sumira izborne rezultate. Praktične i dugoročne preporuke su zajednička intervencija čitavog CeSID tima.

Publikacija „Oko izbora 24“, koja se nalazi pred Vama, nastavak je dvadeset sedmogodišnje 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 nesobičnim angažmanom, duboko verujemo, doprineli razvoju institucije izbora i demokratske političke kulture u nas. Zahvaljujemo se partnerima i kolegama iz Ipsos Srbija na zajedničkom radu na brzom brojanju glasova. CeSID-ov tim se zahvaljuje medijskim partnerima - RTS, Adria media, Al Jazeera i TV Insajder - kao i svim predstavnicima medija koji su pratili naš rad.

U Beogradu, oktobar 2024. godine

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

AP	Autonomna pokrajina
ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
BO	Birački odbor
CeSID	Centar za slobodne izbore i demokratiju
DJB	Dosta je bilo
DPB	Demokratska partija Bugara
GIK	Gradska izborna komisija
GO	Gradska opština
GU	Gradska uprava
JBS	Jedinstveni birački spisak
JLS	Jedinica lokalne samouprave
KiM	Kosovo i Metohija
LIK	Lokalne izborne komisije
MDULS	Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu
Novi DSS	Nova Demokratska stranka Srbije
ODIHR/KDILJP	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OOH	Spoljašnje oglašavanje
PIK	Pokrajinska izborna komisija
PPVT	Metod delimične paralelne tabulacije glasova

REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
RTS	Radio-televizija Srbije
RTV	Radio-televizija Vojvodine
RS	Republika Srbija
SDA Sandžaka	Stranka demokratske akcije Sandžaka
SDPS	Socijaldemokratska partija Srbije
SDS	Socijaldemokratska stranka
SNS	Srpska napredna stranka
SPS	Socijalistička partija Srbije
SSP	Stranka slobode i pravde
SPN	Srbija protiv nasilja
UN	Ujedinjene nacije
V.D.	Vršilac dužnosti
ZFPA	Zakon o finansiranju političkih aktivnosti
ZINP	Zakon o izboru narodnih poslanika
ZIPR	Zakon o izboru predsednika republike
ZLI	Zakon o lokalnim izborima
PIK	Pokrajinska izborna komisija
PPVT	Metod delimične paralelne tabulacije glasova

POLITIČKI KONTEKST – IZBORI KADA IM VREME NIJE

Bojan Klačar

U skladu sa Ustavom Srbije, a na osnovu obrazloženog predloga Vlade Srbije, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je 1. novembra 2023. godine raspustio Narodnu skupštinu i raspisao vanredne parlamentarne izbore za 17. decembar. Istog dana, predsednik Skupštine je raspisao lokalne izbore u 65 od 174 jedinica lokalne samouprave, uključujući i Beograd, čemu su prethodile iznenadne i neobrazložene ostavke predsednika opština i gradonačelnika vladajuće stranke, što je bio i preduslov da se ovi lokalni izbori raspišu pre vremena (redovan termin za lokalne izbore je bilo proleće 2024). Dana 16. novembra, za isti dan (17. decembar 2023.) raspisani su i pokrajinski izbori za Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine.

Na ovaj način su raspisani prvi „zimski izbori“ za vreme vlasti SNS-a koji su do 2023. godine uglavnom preferirali glasanje na proleće ili rano leto. Pre ovih izbora, poslednji decembarski izbori su bili 2003. godine, a poslednji „zimski izbori“ su bili januarski vanredni izbori iz 2007. godine. Bez obzira što se od strane predstavnika vladajuće stranke i ranije licitiralo prevremenim izborima u 2023. godini, raspuštanje parlamenta i, posebno, Skupštine grada Beograda je bilo malo iznenadenje čak i za dobro upućene hroničare političkog života u Srbiji. Najpre, činilo da za vladajuću stranku nije dobar momentum zbog eskalacije krize na Kosovu i Metohiji i protesta koji su usledili nakon dve velike nesreće u Beogradu i Mladenovcu. Drugo, u prvoj polovini 2024. godine su već morali da se organizuju redovni lokalni izbori pa su politički komentatori bili na stanovištu da će SNS spajanjem izbora (kao i mnogo puta ranije) pokušati da uravni rezultate na svim nivoima. Na kraju, istraživanja javnog mnjenja su pokazivala da će koalicija SNS-SPS teško doći do većine u Beogradu pa se činilo oportunim da se barem taj nivo prolongira za nekoliko meseci.

Kako god, izbori su organizovani i to su bili šesti parlamentarni izbori u samo 10 godina (računajući i 2012.), od čega čak četvrti vanredni izbori. Takav rasplet događaja ugrožava izborni integritet i zadržava političku javnost u stalnoj tenziji i pratećem nepoverenju između različitih političkih aktera. Čini se da je na, sigurno ne laku, odluku SNS-a da se raspisu izbori u 2023. godini dominantno uticala procena da se za nekoliko meseci neće popraviti politička situacija u meri da im može garantovati osetno bolji rezultat na proleće 2024. godine. Takođe, izvesno je da je bila i procena da će stabilni trendovi na nacionalnom nivou moći da optimizuju i podignu rezultate vladajuće koalicije na gradskom nivou u Beogradu. Vladajuća stranka je računala na kratak vremenski period u kojem neće biti dovoljno vremena da se opozicija konsoliduje što im je, uz velike resurse, dovoljno da u kratkoj kampanji pripreme javno mnjenje za još jedan vanredni izlazak na birališta.

Kao i uoči svih izbora posle 2014. godine, SNS je dominirala političkim okruženjem uz vodeću ulogu Aleksandra Vučića, ovoga puta samo kao člana stranke budući da je Miloš Vučević preuzeo rukovođenje najvećom strankom u Srbiji. Mandat ovog kabineta nove-stare premijerke Ane Brnabić je trajao nešto više od godinu dana, pa je i ovaj period obeležen v.d. stanjem u kojem se država nalazila. Iako je SNS sa svojim mlađim i glavnim partnerom (SPS) imao više nego stabilnu većinu u Skupštini (ukupno 151 mandat a za većinu je dovoljno 126 glasova), odmah posle izbora nove Vlade 2022. godine je najavljeno da će na polovini mandata (sredina 2024. godine) biti promena na mestu mandatara i da će Anu Brnabić zameniti Miloš Vučević. Time je nastavljena praksa čestih i bez utemeljenja raspisanih vanrednih izbora koji podrivaju poverenje građana u politički sistem i daju prednost vladajućoj koaliciji u izbornim kampanjama.

Kontekst uoči decembarskih izbora su obeležile stalne tenzije i eskalacija na Kosovu i Metohiji (koja je kulminirala događajima u Banjskoj) i dve velike nesreće u Beogradu i Mladenovcu (posle masovnih pucnjava) koje su podstakle opoziciju da krenu sa organizacijom protesta „Srbija protiv nasilja“. Faktički su ovi protesti bili zamajac za ujedinjenje opozicije i važan faktor u kreiranju čitavog izbornog rezultata istoimene koalicije na izborima. Tokom narednih meseci bilo je i drugih protesta manjeg ili većeg intenziteta u kojima su učestvovali različite socijalne grupe, poput poljoprivrednika, poštara, prosvetnih radnika.

Atmosfera uoči ovih izbora nije bila bitno drugačija u odnosu na onu iz 2022. ili 2020. godine, a to znači okruženje prepuno emocija, konfrontacije i nepoverenja između glavnih političkih aktera. Sada je ta konfrontacija bila izraženija jer je bila praćena socijalnim i ekonomskim nezadovoljstvom kao i podgrejavom percepcijom da se radi o sudbinskim izborima ili barem izborima na kojima će se desiti krupne političke promene. Glavni ton kampanji, kao i glavni podstrek za mobilizaciju birača davale su dve liste, ona okupljena oko SNS-a i lista „Srbija protiv nasilja“. Njihove aktivnosti su dovele do velike izlaznosti, ali su ujedno uticale na to da se birači opredeljuju strateški odnosno da, u slučaju dileme oko sličnih političkih opcija, biraju onu za koju znaju da će napraviti bolji rezultat. To je u praksi značilo drastičan izborni pad SPS-a, odnosno neprelazak cenzusa od strane nekoliko opozicionih lista (SDS, Narodna stranka...). Međunarodni i domaći posmatrači su notirali da su brojne važne preporuke date posle izbora 2022. godine ostale neadresirane što je u startu značilo da ni sam kvalitet izbornog procesa neće biti bolji u odnosu na prethodne izbore.

Kampanja je u prve tri nedelje bila relativno mirna, bez oglašavanja, velikih skupova i javno proklamovanih izbornih platformi. Posle tri nedelje je kampanja dobila na intenzitetu, ali se pojačala i negativna retorika i polarizacija. U javnom prostoru je dominirao Aleksandar Vučić, kao član SNS-a i predsednik Srbije čime se neretko gubila razlika između njegove javne pozicije i pozicije izbornog učesnika. Vladajuća stranka se bazirala na socijalnim politikama, ekonomiji i političkoj stabilnosti u širem okviru naglašavanja dostignuća, dok je opozicija uglavnom nastupala kritički prema predsedniku Srbije. Desno orijentisana opozicija je pokušala da Kosovo i Metohiju učini najvidljivijom temom, insistirajući na protivljenju Ohridskom sporazumu koji je prihvacen i od strane Beograda i Prištine.

U atmosferi nepoverenja i prekinutog političkog dijaloga je bilo jasno da vanredni izbori, kao legalan i demokratski način za izlazak iz političke krize, neće biti održivo rešenje. Dešavanja posle izbora, otvoreni pravni procesi, optužbe opozicije za krađu izbora i neizvesna većina u Beogradu su samo dodatno vodili ka novoj, izbornoj 2024. godini, uz unutrašnju nestabilnost i polarizaciju.

LOKALNI IZBORI – JUN 2024: KRIZA, POLITIČKI DOGOVOR I BOJKOT

Bojan Klačar

Predsednica Narodne skupštine Srbije Ana Brnabić raspisala je 3. aprila izbore za 2. jun u 66 jedinica lokalne samouprave, istog dana kada su se održali i izbori za odbornike Skupštine grada Beograda. Ovo su bili četvrti izbori u Beogradu za šest godina, od čega dva puta prevremeni.

Puno političkog sadržaja, tenzija i konfrontacije je stalo u samo nekoliko meseci posle decembarskih izbora 2023. godine: protesti protiv navodne izborne krađe, štrajkovi glađu (inicirani od strane Marinike Tepić), pritisak dela međunarodne zajednice na Vladu Srbije koji je svoju kulminaciju dobio u rezoluciji Evropskog parlamenta kojom se traži međunarodna istraga o navodnim nepravilnostima tokom izbora održanih u decembru 2023. u Srbiji, limitirani pregovori vlasti i opozicije o izbornim uslovima i postizanje političkog dogovora vlasti i dela opozicije, kao i selektivni bojkot drugog dela opozicije. Vladajuća stranka je amortizovala unutrašnje i spoljne pritiske najavom novih izbora u Beogradu čime je relaksiranja ušla u pregovore sa opozicijom koji su se, sem o izbornim uslovima, vodili i o datumu održavanju izbora. SNS je pristala na spajanje izbora, ali je insistirala na junu dok se opozicija podelila na dve grupe, od kojih je prva bila na stanovištu da je SNS napravila dovoljno ustupaka i da treba izaći na junske lokalne izbore, dok je druga grupa insistirala na jesenjim izborima (zajedno sa inicijativom „Proglas“) ili u suprotnom, na bojkotu. To je dovelo do rascepa u koaliciji „Srbija protiv nasilja“ koji je rezultirao najgorim scenarijem za opoziciju jer je taj rascep doveo do parcijalnog bojkota (nijedan akter nije u potpunosti bojkotovao sve izbore) i parcijalnim učešćem na izborima. Stranke koje su bojkotovale izbore predvođene SSP-om i D. Đilasom su, naime, izašle na pojedine lokalne izbore, ali su bojkotovane sredine (sa izuzetkom Novog Sada) gde su se mogle očekivati političke promene. Stranke koje su izašle na izbore predvođene Zeleno-levim frontom i Narodnim pokretom Srbije Miroslava Aleksića nisu mogle da mobilišu svoje pristalice u ovakvom kontekstu, pa su mahom doživeli izborne poraze. Tako je opozicija za šest meseci prešla put od gotovog (pobeda u barem šest lokalnih sredina) do veresije, gde je pobeda na kraju ostvarena samo u centralnoj gradskoj opštini Medijana u Nišu.

Rascep u opoziciji je otvorio prazan prostor koji su popunili novi politički akteri sa mekim formama političkih organizacija. Tu se, na prvom mestu, ističe Savo Manojlović i pokret Kreni-promeni, kao i lekar iz Niša Dragan Milić koji je sa svojom grupom građana faktički postao stožerni akter budućih okupljanja u ovom gradu. Obojica su zaigrala na kartu nezadovoljstva međustrim političkim akterima, s tim što je Manojlović iskoristio i prazan prostor koji mu je ostavljen bojkotom izbora, pa je on iskoristio svoj ideološki potencijal na političkom centru i desno od centra.

Pregovori o izbornim uslovima su se vodili na dva nivoa: na prvom, putem neke vrste proširenog kolegijuma Narodne skupštine i, na drugom, na tehničkom nivou putem Radne grupe za unapređenje izbornog procesa. Politički dijalog (iako su i u njemu učestvovali predstavnici civilnog društva) je doveo do limitiranog uspeha (u delu koji se odnosi na birački spisak i sumnje na izborne migracije) što je bilo dovoljno i vlasti i opoziciji za kompromis. Radna grupa za unapređenje izbornog procesa, u kojoj je participirao i CeSID, nije dovela do rezultata uprkos konstruktivnoj atmosferi na samim sednicama. Razlog za neuspeh je, formalno, to što vladajuća koalicija nije imala dovoljno vremena da se upozna i potom izjasni o 25 predloga za unapređenje uslova (mahom datih od civilnog društva). Suštinski, izostala je politička volja.

Kontekst izbora su obeležili pregovori o izbornim uslovima jer su ovo faktički bili produžeci skoro završenih decembarskih izbora, geopolitička pitanja i regionalni odnosi (usvajanje UN Rezolucije o Srebrenici i pitanje članstva KiM u Savetu Evrope) i debata o bojkotu izbora. Iako su lokalni izbori održani nepunih šest meseci posle decembarskog glasanja, okruženje je bilo bitno drugačije, s manje konfrontacije i tenzija. Kampanja je skoro do samog kraja bila mirna, kako zbog drugačijeg odabira strategije (SNS je kampanju vodio indirektno putem nacionalnih tema), tako i zbog manjka resursa u opoziciji i velike potrošnje energije u jalovim raspravama o bojkotu. U javnom prostoru je, kao i u decembru 2023. godine, dominirao Aleksandar Vučić, kao član SNS i predsednik Srbije. Bez obzira što je stepen nepoverenja između političkih aktera i dalje na visokom nivou, bilo je jasno da će političko okruženje biti puno stabilnije i mirnije.

PRAVNI OKVIR - BEZ BITNIH PROMENA U ODNOSU NA 2022. GODINU

Bojan Klačar i Slađana Komatina

Srbija je potpisala Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine, Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvenciju UN protiv korupcije iz 2003. godine, Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine, kao i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. godine, što su dokumenta i instrumenti važni za prihvatanje organizacije demokratskih izbora u jednoj zemlji. Pravni okvir treba razumeti u ključu Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, dok je najvažniji zakon onaj o izboru narodnih poslanika (inicijalno usvojen 2000. godine) sa nekoliko važnih izmena u proteklih 23 godine od čega su najveće i najvažnije promene iz 2022. godine. Promene iz 2022. godine su najvidljivije i najznačajnije u oblasti rešavanja izbornih sporova. Za pravni okvir izbora važni su i zakoni koji nisu direktno povezani sa izbornim zakonom a to su: Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (za ponašanje javnih funkcionera, zloupotrebu javnih pozicija i administrativnih resursa, kao i finansiranje kampanje), Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima (usvojeni u oktobru 2023. godine) i Zakon o javnim medijskim servisima (svi važni za ponašanje medija i ulogu regulatora), kao i Zakon o oglašavanju (reguliše plaćenu komunikaciju).

Premda zakonski okvir omogućava uslove za slobodne i poštene izbore, nekoliko je urgentnih izazova (notiranih od strane međunarodnih i domaćih posmatrača) koji još uvek nisu adresirani u dovoljnoj meri, poput obezbeđivanja jednakih i nediskriminatornih uslova za sve izborne učešnike, mera za sprečavanje zloupotrebe javne funkcije i državnih resursa, razdvajanje javnih funkcija od aktivnosti u kampanji, rada biračkih odbora i delotvornih mehanizama za sprečavanje zastrašivanja i pritisaka na glasače. Od ukupno 26 preporuka koje je ODIHR/KDILJP dao posle izbora 2022. godine, pred parlamentarne izbore iz decembra 2023. godine, samo je jedna u potpunosti implementirana, osam delimično i 16 preporuka uopšte nije adresirano.

Srbija je jedna izborna jedinica u kojoj se bira 250 narodnih poslanika, u proporcionalnom sistemu, sa zatvorenim listama i izbornim pragom od 3% (za manjinske stranke važi tzv. prirodni prag). Centralno izborne telo čine pravnici izabrani na predlog poslaničkih grupa, bez stalne stručne službe, budžeta i mogućnosti za podnošenje izborne inicijative. Za nadzor nad elektronskim medijima je nadležno Regulatorno telo za elektronske medije (REM), dok se kontrolom finansiranja izbornih učesnika kao i zloupotrebo državnih funkcija bavi Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) kao nezavisan organ. Birački spisak vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Izbori za Skupštinu grada Beograda se organizuju po istom izbornom modelu i ukupno se bira 110 odbornika, među kojima mora da bude i gradonačelnik (koji se bira indirektno, većinom glasova u Skupštini grada). Najveća promena u zakonodavstvu pre izbora u decembru 2023. godine je da viši sudovi sada kao poslednja instanca odlučuju o izbornim sporovima na lokalnom nivou.

Uoči lokalnih izbora održanih u junu 2024. godine, a kao posledica problema koji su se pojavili nakon parlamentarnih i lokalnih izbora 2023. godine, pitanje ispunjenja brojnih preporuka ODIHR-a našlo se u fokusu javnosti. Već postojeća Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS i ODIHR započela je aktivnosti na ispunjavanju preporuka ODIHR-a, ali nisu uočeni konkretni potezi prema ispunjavanju prioritetnih preporuka. U aprilu 2024. godine ova radna grupa je pripremila predloge izmena Zakona o lokalnim izborima, Zakonima o izboru narodnih poslanika, Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o Ustavnom судu i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti o kojima se raspravljalo na nekoliko sastanka koje je organizovala predsednica Narodne skupštine. Na ovim sastancima prisustvovali su i predstavnici civilnog društva (između ostalog i CeSID). Nakon nekoliko sastanaka, nije postignut konsenzus o izmenama zakona. Paralelno, krajem aprila 2024. godine postignut je dogovor o formiranju Radne grupe za unapređenje izbornog procesa u sklopu skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Sastav ove radne grupe čine po dva predstavnika, odnosno član i zamenik člana, poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini, političke stranke nacionalne manjine koje nemaju poslaničku grupu u Narodnoj skupštini, kao i organizacije civilnog društva, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost - CRTA i Transparentnost Srbija.¹

¹ Više detalja: http://www.parlament.gov.rs/Prvi_sastanak_Radne_grupe_za_unapre%C4%91enje_izbornog_procesa.48936.941.html

Većinu doprinosa tokom sastanaka Radne grupe za unapređenje izbornog procesa pružili su upravo članovi iz redova civilnog društva. Takođe, neki predlozi stigli su od opozicionih poslaničkih grupa i manjinskih stranaka, dok su predlozi predstavnika vladajuće većine, bili retki ili nisu postojali. Iako je Radna grupa trebalo da postigne zajednički stav o predlozima zakonskih izmena do 20. maja 2024. godine, sve sa ciljem da ove izmene imaju efekta na lokalne izbore raspisane za 2. jun 2024. godine, ovo nije ostvareno. Od 7. maja, Radna grupa je kontinuirano razmatrala predloge zakonskih izmena, međutim do samog glasanja o tim predlozima nikada nije došlo, jer su članovi iz vladajuće koalicije tražili dodatni rok za razmatranje predloga, što je odložilo glasanje. Iako su ovi predlozi već bili poznati poslanicima iz svih političkih grupacija, članovi Radne grupe iz redova vladajuće koalicije tražili su odlaganje odluke bez vremenskog okvira za povratnu informaciju.

Pitanje biračkog spiska nije raspravljano kroz ovu Radnu grupu. U maju 2024. godine usvojene su promene Zakona o jedinstvenom biračkom spisku² prema kojima građani koji su promenili mesto prebivališta u periodu od 3. jula 2023. do 2. juna 2024. nisu mogli da glasaju na biračkom mestu novog prebivališta, već na onom pre promene. Ovo ujedno predstavlja i jedini konkretni rezultat međustranačkog dijaloga o poboljšanju izbornih uslova pred lokalne izbore u junu 2024. godine. Pomenute izmene su u proceduru ušle po hitnom postupku, kako bi mogle da se primene na izbore raspisane za 2. jun. Iako su neki predstavnici opozicije (ali i civilnog društva) insistirali na formiranju posebnog tela koje bi u svome fokusu imalo upravo pitanje biračkog spiska (a čija bi ovlašćenja bila široka) do toga pred lokalne izbore nije došlo. Već postojeća Radna grupa za unapređenje izbornog procesa (tj. članovi i zamenici članova) dobila je dodatno ovlašćenje. Izmenom odluke o formiranju Radne grupe za unapređenje izbornog procesa koja je stupila na snagu 10. maja 2024. godine, članovima i njihovim zamenicima omogućeno je da nadgledaju primenu izmene Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Ova kontrola je sprovedena nakon zaključenja biračkog spiska 17. maja i odvijala se u nekoliko termina u prostorijama Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u Beogradu, prema unapred utvrđenim uslovima. Predstavnici CeSID-a su prisustvovali u dostupnom terminu, međutim ostaje utisak da je kontrola imala veoma ograničene mogućnosti, te da je u narednom periodu neophodno izvršiti temeljnu reviziju jedinstvenog biračkog spiska.

² Više detalja: https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/100524-zakon-o-dopunama-zakona-o-jedinstvenom-birackom-spisku.html

Radna grupa se nakon junske izbora sastala samo jednom, a na poslednjem sastanku koji je održan nakon junske izbore data je nova prilika svim članovima radne grupe da dostave nove ili izmenjene predloge.

Zaključak je da, iako je formiranje Radne grupe prvobitno nagoveštavalo promenu pristupa, neophodno je da sve uključene strane doprinesu konstruktivnim predlozima kako bi se adresirale preporuke ODIHR-a.

REGISTRACIJA BIRAČA: NEPOVERENJE ILI OZBILJAN PROBLEM?

Bojan Klačar i Slađana Komatin

Jedinstveni birački spisak je javna isprava u kojoj se vodi jedinstvena evidencija državlјana Republike Srbije koji imaju biračko pravo, a to su, shodno promenama propisa iz 2022. godine, punoletni državlјani Republike Srbije (stariji od 18 godina) nad kojima nije produženo roditeljsko pravo, odnosno koji nisu potpuno lišeni poslovne sposobnosti. KDILJP u svom preliminarnom izveštaju posle izbora 17. decembra 2023. upozorava da je oduzimanje prava glasa na osnovu intelektualnih i psihosocijalnih poteškoća u suprotnosti sa međunarodnim standardima i prethodnim preporukama KDILJP-a. U Srbiji ministarstvo nadležno za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) vodi jedinstveni birački spisak i to je pasivan proces.

Prema regulativi, vođenje biračkog spiska od strane ministarstva nadležnog za poslove uprave obuhvata: analiziranje podataka iz biračkog spiska i preduzimanje mera radi obezbeđenja njihove međusobne usklađenosti i tačnosti, vršenje promena u biračkom spisku (upis, brisanje, izmena, dopuna ili ispravka) nakon zaključenja biračkog spiska i obavljanje drugih poslova, u skladu sa ovim zakonom. Deo biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave ažurira opštinska, odnosno gradska uprava, kao poveren posao. Svaki građanin koji je upisan u birački spisak može ostvariti svoje biračko pravo zagarantovano Ustavom i glasati na izborima. Tačnost biračkog spiska je ključna sa aspekta odražavanja stvarne volje birača, bilo da su u pitanju izbori za nivo republike, pokrajine ili lokalne samouprave.

Birači su mogli da provere svoje podatke iz biračkog spiska u prostorijama lokalne uprave ili na internetu i podnesu zahtev za ispravke do 13. decembra. Kada se finalno podvukla crta, konačan broj birača na ovim izborima je bio je 6.500.666 na republičkom, odnosno 1.613.369 na beogradskom nivou (Republička izborna komisija je na sednici održanoj 15. decembra 2023. godine donela odluku o utvrđivanju konačnog broja birača u Republici Srbiji za izbore za narodne poslanike koji je iznosio 6.500.666 birača). Istog dana i Gradska izborna komisija Beograda donela je odluku prema kojoj je na izborima za odbornike Gradske skupštine Grada Beograda pravo glasa imalo 1.613.369 birača. Ako se brojevi uporede sa nekoliko ranijih ciklusa, zaključuje se da je konačan broj birača 2023. godine za

1.641 birač manji nego 2022. godine odnosno za 83.710 manji nego 2020. godine na nacionalnom nivou. Kada je reč o gradskom nivou u Beogradu, birački spisak je u odnosu na 2022. uvećan za 13.155 birača odnosno za 6.438 birača u odnosu na 2018. godinu. Međutim, za detaljniju analizu i dublje razumevanje promena u biračkom spisku nedostaju podaci o broju izbrisanih birača ili pasiviziranih adresa. RIK je objavio podatke i o upisu birača na birački spisak podeljene po opština-ma i biračkim mestima, omogućivši zainteresovanim stranama dodatnu proveru. Posebni birački spiskovi, kao i ranijih godina, sastavljeni su za birače pripadnike vojske i birače u kazneno-popravnim zavodima i prema podacima RIK-a, 39.270 birača je upisano u spisak za glasanje u inostranstvu, a 6.876 birača u zatvorima i pritvorima upisano je na posebne biračke spiskove.

Uoči izbora iz decembra 2023. godine, a još više posle izbora, se postavljalo pitanje ažuriranosti biračkog spiska zbog od ranije poznatih izazova poput mrtvih lica u biračkom spisku, ali i novih izazova (notiranih od strane pojedinih učesnika u izborima) da je bilo navoda da se menjaju mesta prebivališta birača kako bi imali pravo glasa na lokalnim izborima. Ovim navodima je smanjeno poverenje u tačnost spiska i dodatno narušeno ionako krhko poverenje u ovaj dokument, pa se jedna od najučestalijih preporuka međunarodnih i domaćih posmatrača o sprovođenju revizije biračkog spiska još jednom pokazuje kao jedna od najvažnijih. Činjenica je da je revizija biračkog spiska pokušala da se sproveđe od septembra 2019. godine, kada je MDULS uspostavio radnu grupu za reviziju biračkog spiska, u čiji rad su uključeni i domaći posmatrači. Revizija nije urađena usled zakonskih ograničenja vezanih za zaštitu podataka o ličnosti i mišljenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kojima su ograničene mogućnosti revizije.

Izborni dan u Beogradu (17. decembra 2023. godine) obeležila su dešavanja oko Beogradske arene, gde su se pojavile indicije o organizovanim migracijama birača, što je bacilo senku na sam izborni proces. Ove aktivnosti su ukazale na dugogodišnje izazove u vezi sa biračkim spiskom, stavljajući ga ponovo u centar pažnje kao jednog od ključnih problema izbornog sistema. Takva situacija istaknuta je od strane posmatračkih misija, kako domaćih, tako i stranih, koje su izrazile zabrinutost zbog mogućeg uticaja na regularnost izbora. U svetlu svih ovih događaja, pitanje registracije birača i tačnost biračkog spiska postali su centralne teme diskusija i priprema predstojećih lokalnih izbora u junu 2024. godine. Kada govorimo o situaciji u Beogradu na izborima 2. juna, pravo glasa imalo

je 1.602.150 birača registrovanih u biračkom spisku, što predstavlja smanjenje od 11.219 birača u poređenju sa izborima održanim 17. decembra 2023. godine. Jedna od prioritetnih preporuka iz izveštaja ODIHR bila je potreba za temeljnom revizijom biračkog spiska, što je bilo fokusirano u međustranačkom dijalogu. Glavni dogovor ovog dijaloga bila je pomenuta izmena Zakona o jedinstvenom biračkom spisku prema kojoj su birači koji su promenili prebivalište od jula 2023. godine morali da glasaju prema svojoj prethodnoj adresi prebivališta.

Kontrola primene ove nove norme koja je ostavljena kao mogućnost članovima i zamenicima članova Radne grupe za unapređenje izbornog procesa ostala je ograničena, a zabrinutost javnosti u vezi sa stanjem biračkog spiska, koji je zaključen 17. maja, ostala je na visokom nivou i tokom trajanja ove izborne kampanje. Građani su iznosili sumnje o prijavama nepoznatih lica na svojim adresama, kao i slučajevima pristiglih poziva za glasanje osobama koje su preminule ili su se odjavile sa adresa. Bez obzira na to, u narednom periodu svi važni akteri bi trebalo da rade na pronalasku održivog modaliteta kako bi javnost i izborni učesnici dobili kredibilan uvid u stanje biračkog spiska.

IZAZOVI IZBORNE ADMINISTRACIJE – ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA U CIKLUSIMA 2023-2024

Slađana Komatina

Kratak osvrt i ocena rada izborne administracije

Dva izborna ciklusa koja se nalaze iza nas (parlamentarni i lokalni izbori iz decembra 2023. godine i lokalni izbori iz juna 2024. godine) predstavljala su drugi i treći izborni ciklus koji su sprovedeni sa nešto izmenjenom izbornom administracijom (više detalja o promenama ZINP, ZIPR, ZLI u januaru i februaru 2022. godine dostupno je u prethodnom izdanju Oko izbora). Glavni nalazi posmatranja ova dva izborna ciklusa ostaju na tragu onih koji su iskristalisani nakon izbora održanih u proleće 2022. godine, a to je da je izbornoj administraciji neophodna profesionalizacija, iako je u poslednja dva izborna ciklusa napravljen značajan napredak u pogledu broja i obuhvatnosti obuka koje članovi organa za sprovođenje izbora prolaze.

Parlamentarne izbore u decembru je sprovedla trostepena izborna administracija, na čelu sa RIK-om, 166 lokalnih izbornih komisija (LIK) i 8.273 biračka odbora (BO).³ RIK je svoj posao vezan za održavanje parlamentarnih izbora 17. decembra 2023. godine obavljao transparentno i u skladu sa zakonodavnim okvirima ustanovljenim u proleće 2022. godine. RIK je nastavio sa ustaljenom praksom distribucije dokumentacije za sednice pre održavanja same sednice, šaljući je elektronskom poštom kako članovima i zamenicima članova, tako i posmatračima što je olakšalo diskusiju na samim sednicama ostavljajući članovima i zamenicima dovoljno vremena za pripremu. Sednice ovog tela su i dalje bile javne, sa direktnim prenosom, omogućavajući prisustvo medija i posmatrača. Sve donete odluke su pravovremeno, u roku od jednog dana, objavljivane na zvaničnom internet portalu RIK-a. Ono što je bila inovacija u radu Republičke izbornoj komisiji je i uvođenje elektronskog sistema za praćenje prigovora – Registra prigovora⁴, a uvedeno je i elektronsko glasanje na sednicama na kojima su se donosile odluke.

³ Za ove izbore je organizованo i 29 biračkih mesta u kazneno-popravnim zavodima i 81 biračko mesto za glasanje u dijaspori.

⁴ Registar prigovora - <https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927>

Registar prigovora objedinjuje sve postupke zaštite izbornog prava upućene izbornim komisijama, zajedno sa donetim odlukama i pratećim pravnim postupcima, uključujući i postupanje nadležnih sudova. Javnost ima direktni pristup ovom Registru preko odeljka na zvaničnoj internet stranici RIK-a. Ova inicijativa predstavlja važan korak ka većoj otvorenosti izbornog procesa, omogućavajući građanima i zainteresovanim stranama da prate tok i rešavanje izbornih postupaka, uz istovremeno predviđeno očuvanje privatnosti pojedinaca (iako ovo u praksi često nije funkcionalo).⁵ Republička izborna komisija je u periodu pre izbornog dana radila na jačanju kapaciteta organa za sprovođenje izbora kroz program obuka, uključujući specijalizovane sesije za lokalne izborne komisije i trenere biračkih odbora.⁶ Važan korak predstavlja i osnivanje Portala za e-obuku članova biračkih odbora koji je počeo sa radom 12. decembra 2023. godine.⁷ CeSID-ovi posmatrači su uzeli učešće na obukama koje su organizovane i ono što je glavna impresija je da je osim veće interaktivnosti samih obuka neophodno i postojanje statistike o tome koliko je članova i zamenika članova koji su sprovođili izbore na samom izbornom danu i prošlo kroz ove obuke.

Ipak, izazovi ostaju u oblasti političke nezavisnosti i nedovoljnih ovlašćenja, što ukazuje na potrebu za dodatnim reformama. Usložnjavanje mehanizma zaštite izbornih prava (trostepena zaštita u vidu LIK, RIK i Upravnog suda/viših sudova) dovelo je do toga da su u decembarskom izbornom ciklusu po prvi put viši sudovi bili poslednja instanca za rešavanje izbornih sporova na lokalnom nivou što je otvorilo nove izazove o kojima će biti više reči u tekstu koji se bavi zaštitom izbornog prava („(Ne)dokazane nepravilnosti“).

⁵ Republička izborna komisija je 24. oktobra 2023. godine donela Uputstvo o pseudonimizaciji podataka o ličnosti (dostupno: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/340/912/UPUTSTVO%200%20PSEUDONIMIZACIJI%20PODATAKA%20%20LICNOSTI.pdf>) koje se odnosilo i na podatke objavljinane i u Registru prigovora između ostalog.

⁶ RIK je pripremio 13 tipova obuka koje su održane u nekoliko termina kako uživo, tako i putem online alata. Ključne teme obuhvatile su: nadležnost i sastav organa za sprovođenje izbora, planiranje i organizovanje izbora, određivanje i uređenje biračkih mesta, praćenje izlaznosti birača na izborima, kontrolu zapisnika o radu biračkih odbora i utvrđivanje rezultata glasanja sa biračkim mestima, zaštitu izbornog prava, obuku trenera članova biračkih odbora, metodologiju prenošenja znanja odraslim licima, „gde smo grešili“, biračke odbore, objavljinjanje dokumenata na veb-prezentaciji Komisije, objavljinjanje dokumenata u registru prigovora i statističku obradu podataka rezultata izbora.

⁷ Više detalja: <https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/513089/portal-za-e-obuku-clanova-birackih-odbora-poceo-sa-radom.php>

Slična ocena se može dati i za rad Gradske izborne komisije Beograda. GIK je sprovela svoje aktivnosti u skladu sa zakonom, uz određen napredak u polju transparentnosti. Transparentnost rada GIK-a je posebno napredovala u junskom izbornom ciklusu kada je uvedeno snimanje sednica koje su kasnije emitovane na YouTube kanalu. Međutim, tokom oba izborna ciklusa javile su se indikacije o mogućim zloupotrebama podataka građana i falsifikovanja potpisa podrške, o čemu će biti više reči kasnije u tekstu. Rad GIK-a je posebno u decembarskom izbornom ciklusu bio obeležen kratkim vremenskim intervalima između zakazivanja i održavanja sednica (ti rokovi su u nekim situacijama iznosili i manje od 60 minuta). Ova praksa je izazivala značajne tenzije među članovima komisije, posebno u slučajevima gde su postojale sumnje u autentičnost potpisa i izjava birača. Umesto u štampanoj formi kao u prethodnim izbornim procesima, materijali za sednice su članovima GIK-a dostavljeni isključivo u elektronskom formatu na laptopovima koje je GIK obezbedio za svakog člana.⁸

Na izborima održanim 17. decembra 2023. godine u Beogradu se glasalo na 1.180 biračkih mesta, dok se na lokalnim izborima održanim 2. juna 2024. u Beogradu glasalo na 1.265 biračkih mesta, odnosno na 85 mesta više nego u decembru 2023. godine. Gradska izborna komisija je sredinom aprila donela odluku o novom rasporedu biračkih mesta⁹, uzimajući u obzir preporuke ODIHR-a iz prethodnog izbornog ciklusa. Ključna izmena odnosila se na podelu biračkih mesta sa više od 1.800 birača, što je rezultiralo povećanjem ukupnog broja lokacija za glasanje. Ovakve situacije sa promenom broja biračkih mesta, ili teritorije koju određena biračka mesta obuhvataju u Beogradu nije nov fenomen. U protekla tri izborna ciklusa, svaki put je dolazilo do značajnih izmena u broju i rasporedu biračkih mesta u glavnom gradu - u decembru 2023. na teritoriji opštine Zemun, kao i 2022. godine na Paliluli. Ove učestale promene ukazuju na potrebu za sveobuhvatnjom i dugoročnjom strategijom u organizaciji biračkih mesta, kako bi se osigurala veća stabilnost i predvidljivost za birače i izborne aktere.

Tokom ova dva izborna ciklusa nalaz o neophodnosti reforme rada izborne administracije ostao je aktuelan, posebno kada je reč o osnaživanju nezavisnosti ovih institucija. Ključni aspekti reforme trebalo bi da obuhvate:

➔ Jačanje institucionalne nezavisnosti organa za sprovođenje izbora

⁸ Ovu mogućnost su imali i posmatrači.

⁹ Više detalja: https://www.beograd.rs/images/data/df11ac454f49bf0a2e478eee5fddbe1f_4952004946.pdf

- ➔ Formiranje profesionalnog, stalnog tela sa proširenim nadležnostima (posebno u smeru predlaganja zakona)
- ➔ Razvoj interne stručne službe koja bi bila samo fokusirana na rad Republičke izborne komisije

Cilj ovog teksta je da pruži sažet pregled ključnih aspekata rada izborne administracije. Fokus je na osnovnim informacijama o telima zaduženim za sprovođenje izbora, uključujući Republičku izbornu komisiju, Gradsku izbornu komisiju, ali i biračke odbore. Takođe, razmatraju se procedure koje su ovi organi primenjivali, kao i specifični uslovi u kojima se odvijao izborni proces. Detaljnija analiza procesa zaštite izbornog prava, biće predstavljena u narednom tekstu „(Ne) dokazane nepravilnosti“. Taj odeljak će takođe sadržati konkretne preporuke za unapređenje rada izborne administracije.

CeSID je i u decembarskom izbornom ciklusu dugoročno posmatrao sednice Republičke izborne komisije, kao i Gradske izborne komisije Beograda. Takođe, CeSID je u toku izbornog dana, 17. decembra posmatrao rad biračkih odbora na uzorku od 865 biračkih mesta širom Srbije. Analizirani su i javno dostupni akti (uputstva, pravila, rešenja, odluke) koje su organi za sprovođenje izbora usvojili tokom izbornog procesa. Kada je reč o parlamentarnim i lokalnim izborima iz decembra 2023. godine, CeSID-ovi posmatrači posmatrali su ukupno 37 sednica RIK-a i 29. sednica GIK-a, počevši od 6. novembra 2023. godine, pa sve do 22. januara 2024. 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. CeSID je posmatrao i lokalne izbore u junu 2024. godine poseban fokus stavljajući na rad Gradske izborne komisije. Posmatrano je ukupno 26 sednica u periodu od 12. aprila do 21. juna 2024. godine. Osim toga, CeSID je posmatrao i izborni dan (2.juna) na 350 biračkih mesta u Beogradu, 110 u Novom Sadu i 90 u Nišu.

Sastav organa za sprovođenje izbora - Republička izborna komisija i Gradska izborna komisija Beograda

Izbore za narodne poslanike, u skladu sa članom 7. Zakona o izboru narodnih poslanika, sprovedeli su Republička izborna komisija, lokalne izborno komisije (opštinske, gradske i komisije gradskih opština grada Beograda), kao i birački odbori. Prema članu 10. ZINP-a, organi zaduženi za sprovođenje izbora funkcionišu u stalnom i proširenom sastavu. Pravo da predloži člana i njegovog zamenika u

proširenom sastavu ima podnositac proglašene izborne liste. Nakon proglašenja svih izbornih lista Republička izborna komisija je u svome sastavu imala ukupno 35 članova sa pravom glasa i to predsednika (i zamenika predsednika), 16 članova imenovanih od strane Narodne skupštine (kao i 16 zamenika članova), i 18 članova (i isto toliko zamenika članova) koje su imenovali proglašene izborne liste. Sve proglašene izborne liste imenovale su svoje članove i zamenike članova u proširenom sastavu. Republička izborna komisija radila je u proširenom sastavu dok ukupan izveštaj o rezultatima izbora nije postao konačan što je u ovom izbornom ciklusu bilo do 17. januara 2024. godine.

Osim članova, u radu Republičke izbornoj komisije obično su učestvovala i dva učesnika zadužena za poslove statistike, kao i sekretar i zamenik sekretara koji je imenovala Narodna skupština, ali bez prava odlučivanja. Tokom ovog izbornog ciklusa, Republičkoj izbornoj komisiji stručnu i tehničku podršku pružala je Služba Narodne skupštine, budući da RIK nema svoje zaposlene ni sopstvenu službu. Sve aktivnosti vezane za organizaciju i pripremu izbora, koje nisu bile isključiva odgovornost Republičke izbornoj komisije, sprovodili su njeni koordinatori.

Poslove koje su pre promene izbornih zakona 2022. godine obavljala radna tela koja po svojoj prirodi nisu bila organi za sprovođenje izbora, sada su u nadležnosti lokalnih izbornih komisija. Ova tela, koja prema novom zakonu jesu organi za sprovođenje izbora zadužena su za obavljanje svih aktivnosti povezanih sa tehničkom pripremom i realizacijom izbora: imenuju i razrešavaju članove biračkih odbora, određuju biračka mesta, odlučuju o poništavanju glasanja, primaju i predaju izborni materijal, pružaju podršku biračkim odborima, informišu Republičku izbornu komisiju o toku glasanja, donose zbirni izveštaj o rezultatima glasanja i obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i aktima Republičke izbornoj komisije. Lokalna izborna komisija se bira u stalnom sastavu od strane skupštine jedinice lokalne samouprave. Broj članova komisije zavisi od broja upisanih birača u toj jedinici. Članovi lokalnih izbornih komisija u proširenom sastavu imenovani su od strane proglašenih izbornih lista.

- ➔ U jedinicama sa najviše 50.000 birača, komisija ima predsednika, zamenika predsednika, šest članova i šest zamenika članova.
- ➔ U jedinicama sa najviše 100.000 birača, komisija ima predsednika, zamenika predsednika, osam članova i osam zamenika članova.
- ➔ U jedinicama sa najviše 500.000 birača, komisija ima predsednika, zamenika predsednika, deset članova i deset zamenika članova.

- ➔ U jedinicama sa više od 500.000 birača, komisija ima predsednika, zamenika predsednika, dvanaest članova i dvanaest zamenika članova.

Iako je u radu lokalnih izbornih komisija u odnosu na izborni ciklus iz 2022. godine vidljiv napredak, dalji rad na obuci članova komisija je neophodan. Potrebno je ojačati njihova znanja i veštine u brojnim oblastima, poput ujednačene primene zakona, zaštite izbornog prava i drugih ključnih aspekata izbornog procesa.

GIK Beograda je u konačnom sastavu za izbore održane 17. decembra 2023. godine (sve proglašene izborne liste su imenovale svoje predstavnike u proširenom sastavu) imala 27 članova sa pravom glasa.¹⁰ Komisiju u stalnom sastavu čine predsednik, 12 članova, zamenik predsednika i 12 zamenika članova, koje imenuje Skupština grada Beograda. Ostali članovi (i zamenici članova) imenovani su na osnovu predloga proglašenih izbornih lista. Na junskim lokalnim izborima (2. jun 2024. godine) GIK je radio u istom brojčanom sastavu (ukupno 27 članova sa pravom glasa).¹¹ Ponovo su sve proglašene izborne liste imenovale svoje predstavnike 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 brojnim lokalnim samoupravama održavali izbori na više nivoa (npr. 17. decembra su održani parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori u 65 jedinica lokalne samouprave) posao članova biračkih odbora je samim tim bio i otežan. Biračke odbore u stalnom sastavu čine predsednik i dva člana. Ove članove imenuje lokalna izborna komisija na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini.¹² Za parlamentarne izbore u decembru lokalne izborne komisije su imenovale 8.163 biračka odbora, dok je Republička izborna komisija imenovala 81 birački odbor za biračka mesta u inostranstvu i 29 biračkih odbora za biračka mesta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.¹³

¹⁰ Više detalja je dostupno ovde: <https://www.beograd.rs/cir/gradska-izborna-komisija/1805101-prosireni-sastav-gradske-izborne-komisije/>

¹¹ Više detalja je dostupno ovde: <https://www.beograd.rs/cir/gradska-izborna-komisija/1808401-prosireni-sastav-gradske-izborne-komisije/>

¹² Osim u slučaju jedinica lokalne samouprave koje su po svojoj strukturi nacionalno mešovite: U slučaju da se lokalni izbori održavaju u nacionalno mešovitoj jedinici lokalne samouprave istovremeno sa izborima za narodne poslanike, birački odbor ima predsednika i tri člana (i njihove zamenike).

¹³ Prema podacima koje je Republička izborna komisija objavila 30.1. 2024. godine na 54. sednici. Za sprovođenje izbora, imenovano je 50.700 članova biračkih odbora u stalnom sastavu, dok je u prošireni sastavu imenovano dodatnih 148.987 lica. Za ponovljeno glasanje 30. decembra i 2. januara, imenovano je 278 članova u stalnom sastavu i 755 članova u proširenom sastavu.

Izborni dan i u decembru i u junu je ponovo ukazao na dugogodišnje probleme u radu biračkih odbora, ističući potrebu za njihovom profesionalizacijom. Najvažniji problem je nedovoljna obučenost članova biračkih odbora, što vodi do grešaka (najčešće proceduralne prirode) i konflikata.

Broj glasača

Prema zakonskim odredbama, opštinske i gradske uprave ažuriraju birački spisak do njegovog zaključenja, nakon čega tu ulogu preuzima nadležno ministarstvo. U ovom izbornom procesu, delovi biračkog spiska su izloženi na uvid građanima od dana nakon raspisivanja izbora tj. od 2. novembra 2023. godine.

Ministarstvo je zaključilo birački spisak 1. decembra 2023. godine, a Republička izborna komisija je 3. decembra objavila da je ukupan broj birača u Republici Srbiji 6.500.165. Nakon zaključenja biračkog spiska, Ministarstvo je donelo 1.408 rešenja o promenama u biračkom spisku. Na osnovu tih promena, Republička izborna komisija je utvrdila 15. decembra 2023. godine da je konačan broj birača sa pravom glasa na izborima za narodne poslanike, zakazanim za 17. decembar 2023. godine, 6.500.666. Za glasanje u inostranstvu, 39.270 birača je registrovano na 81 biračkom mestu van zemlje.

Uporedni prikaz broja birača i biračkih mesta

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	8.2.75	46	93.527	77	38.876
2023	8.163	6.500.666 ¹⁴	29	8.543	51	94.161	81	39.270

¹⁴ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo je rešenje o zaključivanju biračkog spiska 1. decembra 2023. godine. Republička izborna komisija je 3. decembra 2023. objavila da je ukupan broj birača u Srbiji, zaključno s 1. decembrom, 6.500.165. Nakon toga, Ministarstvo je donelo 1.408 rešenja za izmene u biračkom spisku, te je konačan broj birača sa pravom glasa za izbore 17. decembra 2023. godine, zaključno s 15. decembrom, bio 6.500.666.

Konačan broj birača koji su imali pravo glasa na teritoriji grada Beograda na dan 15. decembra 2023. godine kada je GIK doneo odluku bio je 1.613.639.¹⁵ U odnosu na izbore održane u Beogradu godinu i po dana ranije, u Beogradu je pravo glasa imalo nepunih trinaest hiljada birača više.¹⁶

Na izborima održanim 2. juna 2024. godine, pravo glasa imalo je 1.602.150 birača u Beogradu, što predstavlja smanjenje od 11.219 birača u odnosu na decembarske izbore 2023. godine. Ova promena u broju birača dolazi nakon intenzivnih diskusija o integritetu biračkog spiska. Nakon kritika upućenih od strane posmatračkih misija, uključujući ODIHR, o nelegalnoj migraciji birača tokom decembarskih izbora, pokrenute su inicijative za reformu izbornog procesa. Kao rezultat međustranačkog dijaloga, usvojena je izmena Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Ova promena je predviđala da birači koji su promenili prebivalište nakon jula 2023. godine glasaju u svojim prethodnim opštinama na lokalnim izborima 2. juna 2024. godine. Međutim, implementacija ove promene i nadzor nad njom bili su praćeni značajnim izazovima, posebno na samom izbornom danu kada su naši posmatrači u Beogradu, Nišu i Novom Sadu nailazili na slučajevе građana koji nisu bili informisani o tome da na lokalnim izborima treba da glasaju prema svojoj prethodnoj adresi prebivališta.

Izborne liste

Na parlamentarnim izborima 17. decembra je učešće uzelo 18 izbornih lista što je za jedan manje nego na parlamentarnim izborima koji su održani u aprilu 2022. godine. Kada se govori o lokalnim izborima u Beogradu u decembru je na izborima učestvovalo 14 izbornih lista, a toliko izbornih lista je učestvovalo i na izborima održanim 2. juna 2024. godine. Lokalni izbori su 17. decembra 2023. godine osim u Beogradu održani u još 65 gradova i opština, kao i u GO Vranjska Banja. Najmanje izbornih lista je proglašeno u Rači, Crnoj Travi, Medveđi, Žabari- ma i Lapovu – po dve izborne liste. Tri izborne liste su proglašene na Ubu, kao i u Doljevcu, Koceljevi, Trgovištu i Ćićevcu. Sa druge strane najviše izbornih lista je proglašeno u Beogradu – 14, zatim 12 u Kragujevcu i Šapcu, a 11 u Vlasotincu i Kraljevu.

Kada je reč o izborima koji su održani 2. juna 2024. godine, predsednica Narodne skupštine je 26. aprila raspisala lokalne izbore za odbornike skupština 66 gra-

¹⁵ Više detalja na: https://www.beograd.rs/images/data/fd321d7aa4b5ee583db28de6253d5d30_6366819744.pdf

¹⁶ Broj birača u Beogradu je 2022. godine iznosio 1.600.463.

dova i opština. Takođe, predsednik Privremenog organa grada Beograda, kao i predsednici Skupština grada Požarevca i Niša raspisali su izbore za 17 gradskih opština u Beogradu, kao i za 5 gradskih opština u Nišu i za GO Kostolac.

Izborne liste nacionalnih manjina i neproglashedene izborne liste

Republička izborna komisija je vezano za parlamentarne izbore 2023. godine odbila proglašenje dve izborne liste:

1. Listu DOSTA! EVROPSKI PUT, koju je predložila istoimena koalicija. Razlog odbijanja je bio nepotpuno postupanje po Zaključku Republičke izbornoj komisije o otklanjanju nedostataka izborne liste.
2. Listu Ruski manjinski savez – PAVLE BIHALI GAVRIN, DR CHRISTOS ALEX-OPOULOS (SRPSKO RUSKA PARTIJA VUKOVI, SRPSKO GRČKI POKRET). Ova lista je odbijena na osnovu člana 77. Zakona, jer je među kandidatima za narodne poslanike predloženo lice bez izbornog prava.

Od ukupno 18 proglašenih izbornih lista za parlamentarne izbore u decembru 2023. godine, šest je proglašeno izbornim listama nacionalnih manjina:

- ➔ VAJDASÁGI MAGYAR SZÖVETSÉG – ELNÖKÜNKÉRT, KÖZÖSSÉGÜNKÉRT, A JÖVŐÉRT! – SAVEZ VOJVODANSKIH MAĐARA – ZA NAŠEG PREDSEDNIKA, ZA NAŠU ZAJEDNICU, ZA BUDUĆNOST! - (lista mađarske nacionalne manjine)
- ➔ USAME ZUKORLIĆ – UJEDINJENI ZA PRAVDU – STRANKA PRAVDE I POMIRENJA – BOŠNJACI SANDŽAKA, TOMISLAV ŽIGMANOV – DEMOKRATSKI SAVEZ HRVATA U VOJVODINI / USAME ZUKORLIĆ – UJEDINJENI ZA PRAVDU – STRANKA PRAVDE I POMIRENJA – BOŠNJACI SANDŽAKA, TOMISLAV ŽIGMANOV – DEMOKRATSKI SAVEZ HRVATA U VOJVODINI (lista bošnjačke i hrvatske nacionalne manjine)
- ➔ SDA SANDŽAKA – DR SULEJMAN UGLJANIN (lista bošnjačke nacionalne manjine)
- ➔ ZAJEDNO ZA BUDUĆNOST I RAZVOJ – KOALICIJA ZA MIR I TOLERANCIJU (lista koja je uključivala predstavnike više stranaka i pokreta manjinskih zajednica)
- ➔ POLITIČKA BORBA ALBANACA SE NASTAVLJA – ŠAIP KAMBERI - BETEJA POLITIKE E SHQIPTARËVE VAZHDON – SHAIP KAMBERI (lista albanske nacionalne manjine)

➔ ALBANSKA DEMOKRATSKA ALTERNATIVA – UJEDINJENA DOLINA ALTERNATIVA DEMOKRATIKE SHQIPTARE-LUGINA E BASHKUAR (lista albanske nacionalne manjine)

Na lokalnim izborima održanim 17. decembra 2023. godine od 14 proglašenih izbornih lista u Beogradu, dve su imale status izbornih lista nacionalnih manjina: Usame Zukorlić — Promena je pobeda — Stranka pravde i pomirenja (izborna lista bošnjačke nacionalne manjine) i Ruska stranka – Slobodan Nikolić (izborna lista ruske nacionalne manjine). Broj manjinskih izbornih lista u junu 2024. godine je bio dvostruko veći. Od 14 proglašenih izbornih lista za beogradske izbore održane 2. juna 2024. godine, četiri su dobitile status izborne liste nacionalne manjine: Ruska stranka - Srbi i Rusi braća zauvek, Beograd naš grad (grčka nacionalna manjina), Unija Roma Srbije za Beograd i Beograd je svet (a) - Stranka pravde i pomirenja (bošnjačka nacionalna manjina).

Kao i u ranijim izbornim procesima pitanje utvrđivanja statusa izborne liste nacionalne manjine je i u ovom izbornom ciklusu predstavljalo jedno od spornih pitanja. Trenutno rešenje daje mogućnost RIK-u da rešenjem odbija predlog da se određenoj izbirnoj listi utvrdi da ima položaj izborne liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog poslanika na toj izbirnoj listi lice za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije politička stranka nacionalne manjine ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se izigra zakon.¹⁷ Proglašenje izborne liste Ruska stranka - Slobodan Nikolić je u decembarskom izbornom ciklusu izazvalo najviše kontroverzi u Republičkoj izbirnoj komisiji (RIK). Sedam članova RIK-a glasalo je protiv, tvrdeći da lista ne zastupa adekvatno interesu ruske nacionalne manjine. Zahtevali su mišljenje Nacionalnog saveta ruske nacionalne manjine i ukazali na potencijalne nepravilnosti. Važno je napomenuti da je davanje statusa izborne liste nacionalne manjine za ovu izbornu listu bilo problematično i u ranijim izbornim ciklusima (2020. godine i 2022. godine). Republička izborna komisija se u svome odlučivanju pozvala na raniju odluku Upravnog suda po ovom pitanju. Ovaj slučaj je posebno zanimljiv u svetu odbijanja proglašenja liste Dosta! Evropski put, gde je RIK na svojoj 30. sednici doneo rešenje kojim se odbija proglašenje ove liste nakon što je RIK tražio mišljenje Nacionalnog saveta Bunjevaca i ovaj Savet nije dao saglasnost da ova lista bude proglašena kao lista bunjevačke nacionalne manjine. RIK je stao i na stanovište da su nosioci ove liste dugogodišnji članovi drugih političkih opcija, pa je na osnovu pomenutog člana 138 Zakona o izboru narodnih poslanika doneta ovakva odluka. Prethodno je ovoj listi Zaključkom RIK-a dat

¹⁷ Član 138 Zakona o izboru narodnih poslanika

period od 48 sati da otkloni nedostatke izborne liste i dopuni broj overenih izjava birača do 10.000, što ova lista nije učinila. Podnositelj liste je uložio prigovor tvrdeći diskriminaciju u poređenju sa tretmanom liste Ruske stranke. Međutim, prigovor i žalba su odbačeni iz proceduralnih razloga (odbačen je jer je podnet od strane neovlašćenog lica). Ova dva slučaja su podsetila na ranije sporove oko statusa izbornih lista nacionalnih manjina i naglasila potrebu za jasnijim kriterijumima u utvrđivanju statusa lista nacionalnih manjina.

Odluka RIK-a o odbijanju proglašenja izborne liste RUSKI MANJINSKI SAVEZ – PAVLE BIHALI GAVRIN, DR CHRISTOS ALEXOPOULOS (SRPSKO RUSKA PARTIJA VUKOVI, SRPSKO GRČKI POKRET) za izbore zakazane za 17. decembar 2023. godine predstavlja drugu situaciju gde je došlo do odbijanja proglašenja jedne izborne liste. Republička izborna komisija je utvrdila da je od podnete 5.192 izjave birača više od polovine izjava birača (2.965) overila Gradska uprava grada Vranja – Odeljenje za opštu upravu, kao i da je 1.018 izjava overila Uprava Gradske opštine Novi Beograd u gradu Beogradu. Nakon toga RIK se dopisima obratio ovim lokalnim samoupravama sa zahtevom o informacijama vezanim za ove overe. Iz Vranja i Novog Beograda su odgovorili da izjave navodno overene u Gradskoj upravi grada Vranja uopšte nisu bile evidentirane ni plaćene, dok su samo delimično važeće overe pronađene u Upravi gradske opštine Novi Beograd. Dodatno, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je dopisom od 27. novembra 2023. godine obavestilo RIK da je proverom izborne liste sa 15 kandidata koju je podnela ova Koalicija utvrđeno da jedan kandidat nije upisan u jedinstveni birački spisak¹⁸ što predstavlja kršenje člana 77 Zakona o izboru narodnih poslanika, koji zahteva da svi predloženi kandidati imaju izborno pravo. RIK je jednoglasno donela odluku o odbijanju proglašenja izborne liste.

Polemike kada je u pitanju proglašenje izbornih lista je bilo i u radu Gradske izbornoj komisiji Beograda u oba izborna ciklusa koja su iza nas. Pitanje položaja izbornih lista nacionalnih manjina i u radu GIK-a se istaklo kao važno pitanje. Gradska izborna komisija je za listu Dosta! Evropski put – Zoran Ilić novi gradonačelnik Beograda zatražila proveru upisa u poseban birački spisak i mišljenje Nacionalnog saveta bunjevačke nacionalne manjine, prateći praksu RIK-a. Nakon što je Ministarstvo utvrdilo da nijedan kandidat sa ove liste nije upisan u spisak bunjevačke nacionalne manjine i nakon odluke Nacionalnog saveta da ne da saglasnost za status liste manjine, tražena je dopuna potpisa. Lista nije proglašena jer nije dostavila dovoljan broj potpisa podrške.

¹⁸ Radilo se o kandidatu pod rednim brojem 2 na izbornoj listi, Pavlu Bihaliju-Gavrinu.

Teme u radu RIK-a i GIK-a na kojima je bilo najviše polemike

Još pre raspisivanja izbora u radu RIK-a su se pojavila određena pitanja koja su podstakla diskusiju među članovima ovih tela. Prilikom polemike oko usvajanja Uputstva o primopredaji izbornog materijala pre i posle glasanja članica RIK-a je iznela predlog gde bi se u Uputstvo dodao propis o čuvanju izbornog materijala nakon predaje, tako što bi u lokalnim samoupravama ovaj materijal bio obezbeđen u prostorijama opštinske/gradske uprave. Ovaj predlog je predviđao da prostorija bude zaključana, a zainteresovanim predstavnicima izbornih lista, kao učesnicima izbornog procesa, bi se omogućio nadzor pred vratima, do proglašenja konačnih rezultata izbora, odnosno, do predaje izbornog materijala koordinatoru. Ovakvi predlozi su se mogli čuti i na sednicama GIK-a od nekoliko članova i zamenika članova. Međutim ovakav predlog nije bio usvojen.

Na 10. sednici RIK-a jedan od članova predložio je da se uputi zahtev Vrhovnoj javnoj tužiteljki za održavanje sastanka kako bi se razgovaralo o donošenju opštег uputstva za postupanje glavnih javnih tužilaca u vezi sa krivičnim delima povrede izbornih prava. On je naglasio da bi takvo uputstvo imalo preventivnu funkciju prema mogućim počiniocima ovih dela. Na ovaj predlog predsednik RIK-a je istakao da je RIK i ranije kontaktirala nadležne institucije radi blagovremenog delovanja u skladu sa pozitivnim propisima za sve što može uticati na sprovođenje izbornog postupka. Tema je ponovo otvorena na 16. sednici gde je predsednik RIK-a obavestio da dopis još nije poslat. Objasnio je da postoje izazovi u izbornom procesu te da RIK ima svoje nadležnosti i ne meša se u nadležnosti drugih organa, uz to da će se RIK, ukoliko dođe do izvršenja krivičnog dela protiv izbornih prava, obratiti relevantnim državnim organima. Ova pitanja su ponovo razmatrana i na 25. sednici.

Tema koja je izazvala intenzivnu diskusiju među članovima RIK-a (a ovo je bila veoma aktuelna tema i na sednicama GIK-a i na izborima u decembru 2023. godine i u junu 2024. godine) je način unošenja primedbi članova biračkih odbora u zapisnik o radu biračkog odbora. Tema je bila aktuelna i tokom prethodnog izbornog procesa 2022. godine, posebno na izborima za Skupštinu grada Beograda, gde je bilo nekoliko tvrdnji članova biračkih odbora da su oni primedbe unošili, ali one nisu pronađene prilikom pregleda izbornog materijala.¹⁹ Zbog toga je deo članova RIK-a zahtevao izmenu obrasca Zapisnika o radu biračkog odbora kako bi se dodao prostor za unošenje primedbi. RIK je odlučio da se primedbe i

¹⁹ Takođe, u zapisnicima u radu biračkih odbora bilo je slučajeva zaokruženog „DA“ kod odgovora na pitanje da li je neko od članova biračkog odbora imao primedbe na rad biračkog odbora ali sadržaji tih primedbi nisu pronađeni u izbornom materijalu.

dalje unose u slobodnoj formi na posebnom listu papira, koja će biti sastavni deo zapisnika. Uvedena je pojačana odgovornost predsednika biračkog odbora, koji će potpisom potvrditi prisustvo podnetih primedbi uz navođenje imena članova koji su ih podneli. Uprkos ovoj izmeni, i u ovom izbornom ciklusu bilo je tvrdnji od nekih članova i zamenika članova RIK-a da su postojali zapisnici o radu biračkog odbora gde je bilo označeno da su članovi odbora imali primedbe na postupak sprovodenja glasanja, a te primedbe nisu skenirane zajedno sa zapisnikom.²⁰

Kako je ranije pomenuto, tokom ovog izbornog ciklusa Republička izborna komisija je pred sobom imala situacije u kojima je utvrđena neautentičnost izjava birača koje su predate sa podnetim izbornim listama. Dve izborne liste, Ruski manjinski savez i Dosta! Evropski put su predale izjave birača, koje su navodno overene od strane Gradske uprave Vranja i Uprave gradske opštine Novi Beograd. Međutim, utvrđeno je da te izjave nikada nisu bile overene od strane relevantnih overitelja. Izborna lista Dosta! Evropski put predala je RIK-u ukupno 5.701 potpisu izjavu podrške i zatražila da bude proglašena kao izborna lista nacionalne manjine. Najveći broj prikupljenih izjava, njih 2.777, poticao je iz gradske uprave Vranja, zbog čega je RIK kontaktirala ovu upravu tražeći informacije o broju overenih izjava. Gradska uprava je odgovorila da u njihovim evidencijama nije zavedena nijedna overa izjava podrške za izbornu listu Dosta! Evropski put, te da nije bilo zahteva za overu, niti su plaćeni troškovi ovare. Na osnovu te provere, RIK je sve izjave navodno overene od strane ove gradske uprave izuzeo. Slična situacija se dogodila i sa listom Ruskog manjinskog saveza (gde su osim GU Vranje problematični bili i potpisi overene od strane GO Novi Beograd). U oba slučaja RIK je nakon provere u ovim opštinskim/gradskim upravama donosio zaključke o otklanjanju nedostataka, da bi nakon toga (i nakon što ove liste nisu otklonile te nedostatke) bila doneta rešenja o odbijanju proglašenja ovih lista.

Iako je i GIK tokom izbornog ciklusa iz decembra 2023. godine (ali i u toku izbornog ciklusa koji je kulminirao izborima održanim 2. juna 2024. godine) bio suočen sa brojnim tvrdnjama i sumnjama vezanim za moguće falsifikovanje izjava birača koje su podnošene uz izborne liste (ukupno kod sedam izbornih lista su postojale takve tvrdnje), sama Gradska izborna komisija nije pratila praksu koju je započela Republička izborna komisija i nije dodatno proveravala potpise

²⁰ Na 39. sednici koja je održana 21.12. 2023. godine skrenuta je pažnju na to da je na ukupno 51 biračkom mestu u zapisniku o radu biračkog odbora označeno da su članovi odbora imali primedbe na postupak sprovodenja glasanja. Međutim, te primedbe nisu skenirane zajedno sa zapisnikom.

birača kao razlog navodeći da sama Komisija nema tu vrstu nadležnosti. U nekoliko situacija (kod izborne liste Ruske stranke, izborne liste Dosta! Evropski put – Zoran Ilić novi gradonačelnik Beograda, Da se vojska na Kosovo vrati – Miša Vacić, Saša Radulović (Dosta je bilo – DJB) – Duško Vujošević, Boris Tadić (Socijaldemokratska stranka – SDS) – Ana Pejić (Otete bebe) – Beograde dobro jutro, Čedomir Jovanović – Mora drugačije, Usame Zukorlić – Promena je pobeda – Stranka pravde i pomirenja i Srbija na zapadu – Zoran Vuletić – Nemanja Milošević – Da se struka pita) članovi GIK-a su iznosili tvrdnje o tome da na spisku lica koja su dala podršku ovim izbornim listama postoje osobe koje nisu dale svoj potpis podrške (u nekim slučajevima radilo se i o poznatim ličnostima). Sve ove izborne liste (osim izborne liste Dosta! Evropski put – Zoran Ilić novi gradonačelnik Beograda) su na kraju proglašene. Slična situacija se ponovila i u junu 2024. godine. Kod nekoliko proglašenih izbornih lista, među članovima GIK-a je bilo tvrdnji o mogućim falsifikovanim potpisima.

Sa tim u vezi, čini se da je od velike važnosti da se u budućim izbornim ciklusima razmisli o uvođenju sistema kontrole zakonitosti potpisa kojima se podržava izborna lista kroz uvođenje elektronske provere (za sve zainteresovane građane) u svakoj fazi prikupljanja potpisa, ali i vrati proces ovare potpisa podrške u potpunosti na javnobeležničke kancelarije što je bilo rešenje koje je bilo aktuelno do 2020. godine.

RIK nakon izbornog dana

Nakon parlamentarnih izbora održanih 17. decembra 2023. godine Srbija je zapala u novu političku krizu koja je započela 18. decembra 2023. godine kada su narodni poslanici Marinika Tepić i Miroslav Aleksić podneli Republičkoj izbornoj komisiji „Zahtev za raspisivanje i sprovođenje novih izbora za Skupštinu Grada Beograda“. Njihov zahtev, motivisan tvrdnjama o krađi izbora i migraciji birača u Beogradu, bio je praćen i štrajkom glađu koji je započelo nekoliko narodnih poslanika (Marinika Tepić, Janko Veselinović i Danijela Grujić). RIK je na 38. sednici reagovala na ovaj zahtev naglašavajući da nema nikakvu nadležnost da raspisuje nove izbore. Ova nadležnost pripada isključivo Gradskoj izbornoj komisiji, koja može da naloži ponavljanje glasanja na pojedinim biračkim mestima, ali ne i na celoj teritoriji grada.

Sprovođenje glasanja na KIM

Na 11. sednici Republičke izborne komisije doneta je odluka o formiranju Gradske izborne komisije za grad Priština i nekoliko opštinskih izbornih komisija za opštine Peć, Gora, Kosovska Mitrovica i Gnjilane, koje će biti zadužene za obavljanje zakonom utvrđenih poslova vezanih za sprovođenje izbora na svojim teritorijama. Stalni sastav tih komisija činili su predsednik, šest članova i njihovi zamenici, koji su bili imenovani na osnovu predloga poslaničkih grupa, u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika. Nakon izlaganja, odluka je usvojena jednoglasno, sa 17 glasova za, bez ikakve diskusije. Na 24. sednici RIK-a koja je održana 23. novembra doneta je i konačna odluka o načinu na koji će građani koji imaju prebivalište na teritoriji Kosova i Metohije glasati. Glasalo se u gradu Vranju i opština Kuršumlija, Raška i Tutin, i to za:

- birače sa teritorije Kosovsko-pomoravskog upravnog okruga u gradu Vranju;
- birače sa teritorije Kosovskog okruga u opštini Kuršumlija;
- birače sa teritorije Kosovsko-mitrovačkog upravnog okruga, osim birača iz opštine Zubin Potok, u opštini Raška;
- birače sa teritorije Pećkog i Prizrenskog upravnog okruga, kao i birače iz opštine Zubin Potok u Kosovsko-mitrovačkom upravnom okrugu, u opštini Tutin.

Na 25. sednici utvrđeno je da će građani sa prebivalištem na KIM glasati na 51. biračkom mestu.

Buduće aktivnosti Republičke izborne komisije u pogledu edukacije i informisanja birača

U okviru edukativne komponente rada Republičke izborne komisije, za parlamentarne izbore pripremljeni su i objavljeni informativni video vodiči koji su dostupni na zvaničnoj internet stranici i YouTube kanalu RIK-a.²¹ Ovi video materijali obuhvataju teme kao što su glasanje za osobe sa invaliditetom, provera upisa birača u birački spisak, procedura glasanja na dan izbora, glasanje van biračkog mesta i glasanje uz pomoć pomagača. Deo ovih video sadržaja emitovan je i na javnom medijskom servisu.

²¹ Više detalja: <https://www.youtube.com/@republickaizbornakomisija4601/videos>

Republička izborna komisija Srbije je na sednici održanoj 29. marta 2024. godine usvojila program informisanja i edukacije birača za period od 2024. do 2026. godine. Cilj ovog programa je da unapredi informisanost i edukaciju birača radi poboljšanja standarda izbornog procesa i povećanja poverenja građana u izborni sistem. Plan je da se program realizuje kroz različite kanale komunikacije, uključujući televiziju, radio i društvene mreže, kao i da se ostvari saradnja sa državnim organima, nevladinim organizacijama i međunarodnim institucijama. Osim toga, pažnja će se posvetiti i edukaciji birača o njihovim pravima, kao i promovisanju slobodnog, tajnog i ličnog glasanja.

RIK je usvajanjem ovog programa nastojao da uvaži preporuke ODIHR-a, koje su naglasile potrebu da se poveća svest o izbornoj proceduri tokom i van izbornih ciklusa kod birača.

Završne napomene i zapažanja

- ➔ Dva izborna ciklusa iza nas su ukazali na nužnost profesionalizacije izborne administracije. Usložnjavanje procesa zaštite izbornog prava, koje je dovelo do "nesnalaženja" lokalnih izbornih komisija u moru novih pravila, dodatno je naglasilo potrebu za poboljšanjem znanja i veština članova izborne administracije, uprkos postignutom napretku u obuci članova izbornih organa.
- ➔ Iako je obuka za članove biračkih odbora unapređena, potrebno je uvesti statističko praćenje broja članova koji su prošli obuku radi procene njenog efekta.
- ➔ Republička izborna komisija je unapredila transparentnost svog rada uvođenjem elektronskog sistema za praćenje statusa prigovora i omogućavanjem javnog pristupa sednicama i odlukama putem interneta.
- ➔ Uvođenje elektronskog glasanja i distribucije materijala poboljšalo je efikasnost sednica izbornih komisija.
- ➔ Povećanje dostupnosti edukativnih materijala i vodiča za građane, kao i stalna edukacija članova izbornih komisija, doprineli bi boljem razumevanju izbornih procedura i povećali poverenje javnosti u izborni proces.
- ➔ Prvi put viši sudovi su imali ulogu poslednje instance u rešavanju izbornih sporova, što označava važan pomak, ali i izazove u zaštiti izbornog prava.

- ➔ Promene u rasporedu biračkih mesta i njihovo povećanje ukazuju na potrebu za dugoročnom strategijom kako bi se obezbedila stabilnost i predvidljivost.
- ➔ Tokom oba izborna ciklusa primećene su indikacije mogućih zloupotreba podataka građana i falsifikovanja potpisa, što predstavlja potencijalnu pretnju integritetu izbora.
- ➔ Postoji potreba za jačanjem institucionalne nezavisnosti organa za sprovođenje izbora kroz formiranje profesionalnog i stalnog tela sa proširenim nadležnostima.
- ➔ Implementacija digitalnih alata i platformi za obuku i komunikaciju među članovima izbornih komisija pokazala se kao korisna inovacija.
- ➔ Izborni ciklusi iza nas su pokazali da je potrebno uvođenje sistema elektronske provere potpisa podrške izbornim listama. Ovo bi obezbedilo veću sigurnost u autentičnost prikupljenih izjava podrške i smanjilo mogućnost zloupotreba, osim toga vraćanje postupka overe izjava birača javnim beležnicima je tema koju je potrebno ponovo staviti u fokus.
- ➔ Jasniji i transparentniji kriterijumi za proglašenje statusa izborne liste nacionalne manjine bi smanjili kontroverze u budućim izbornim ciklusima i olakšali rad izbornih komisija.

(NE)DOKAZANE NEPRAVILNOSTI: Zaštita izbornog prava

Emilija Orestijević

Uvodne i metodološke napomene

Analiza (Ne)dokazane nepravilnosti – Rešavanje izbornih sporova tokom izbora 2023 i 2024. godine, treći je nastavak i prirodni produžetak CeSID-ovog rada u oblasti izborne pravde u Srbiji. Nakon studije **Izborna pravda: ovde, danas, sutra [Slučaj Srbija]** iz 2021. godine i studije **Izborni sporovi u Srbiji: I, šta ćemo sad? [Aprilski izbori 2022]** iz 2022. godine, ova analiza obuhvata naredna dva izborna ciklusa – parlamentarne, lokalne, pokrajinske i izbore za odbornike Skupštine grada Beograda od 17. decembra 2023. godine, odnosno lokalne izbore u 66 gradova i opština od 02. juna 2024. godine. Primarni fokus studije su izbori održani u decembru 2023. godine, s obzirom na to da su tada izbori održani na više nivoa – uključujući i republički, te da je na njima kroz čak 929 postupaka na svojevrstan način testiran novi zakonodavni model rešavanja izbornih sporova koji je stupio na snagu dve godine ranije. U manjem obimu, predmet studije su i lokalni izbori iz juna 2024. godine. Naime, na ovim izborima bilo je dvostruko manje izbornih sporova, a inicijalna analiza pokazala je da su problemi uočeni u decembru praktično ponovljeni i u junu, bez velikih odstupanja.

Analiza je usmerena na ocenu rada izbornih komisija, odnosno na njihov pristup odlučivanju po prigovorima na radnje ili odluke (ili odsustvo istih) i po zahtevima za poništavanje glasanja usled nepravilnosti na biračkim mestima. Sa druge strane, jednaka pažnja posvećuje se analizi pristupa podnositelaca zahteva i prigovora, procesu dokazivanja i ishodima postupaka, kako bi se utvrdilo do koje mere proces funkcioniše i garantuje efikasan pristup pravdi. Polazna pretpostavka od koje se krenulo, kao i u prethodnim slučajevima, je da se prikupljeni podaci analiziraju u odnosu na idealipski model sistema izborne pravde koji je zasnovan na četiri principa: pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost.

Analiza je prvenstveno zasnovana na 929 postupaka koji su na decembarskim izborima vođeni pred lokalnim izbornim komisijama, Pokrajinskom izbornom komisijom i Republičkom izbornom komisijom, u toku trajanja celokupnog izbornog procesa, a potom i na 497 postupaka koji su vođeni pred gradskim i

opštinskim izbornim komisijama tokom lokalnih izbora iz juna 2024. godine²². Podaci o postupcima, sa ključnim informacijama o podnosiocima, ishodima i predmetima preuzeti su iz javno dostupnog **Registra prigovora** koji je prvi put na ovakav način objavio RIK tokom decembarskih izbora (i omogućio preuzimanje podataka). Kako bi se ispunila svrha istraživačkog projekta, CeSID je za decembarske izbore „ručno“ analizirao sve postupke i podatke iz Registra dopunio elementima koji se odnose na dokazivanje nepravilnosti (da li su priloženi bilo kakvi dokazi uz prigovor/zahtev, i ako jesu, koji), osnov postupka (preciziranje kategorija u skladu sa prethodnim analizama) i ishod postupka (najpre kada je reč o razlozima odbacivanja prigovora i zahteva). Na ovaj način, omogućeno je detaljnije i temeljnije razumevanje ključnih problema u domaćem procesu rešavanja izbornih sporova, a u cilju reevaluiranja prethodno definisanih prioriteta i preporuka za unapređenje ovog sistema u svetu novih propisa, novih nalaza i novih okolnosti²³. Isti registar korišćen je i za junske izbore, a dopunjavanje dodatnim informacijama odnosilo se isključivo na proces dokazivanja nepravilnosti, zbog čega su dometi analize nešto limitirani.

Konačno, pri čitanju analize i razumevanju podataka potrebno je imati u vidu i kontekst relevantan za proces rešavanja izbornih sporova. Najpre, izborni zakoni su izmenjeni pre tri godine (neposredno pred junske izbore 2021. godine) i drastično su promenili „pravila igre“, uključujući i kompletan sistem zaštite izbornih prava²⁴. Kao posledica ovih reformi, učesnici izbornog procesa još uvek se upoznaju sa pravima i obavezama, a isto se može reći i za lokalne izborne komisije koje su preuzele odlučivanje u izbornim sporovima i na republičkim izborima. Dok je rad ove dve vrste učesnika u izbornim procesima moguće oceniti kroz dalju analizu, nepoznanica praktično i dalje ostaju viši sudovi, koji su nadležnost za rešavanje izbornih sporova preuzeli tek sredinom 2023. godine. Posledično,

²² Ovome treba dodati i postupanje viših sudova i ponovljene postupke: tokom decembarskih izbora, viši sudovi su odlučivali 275 puta; tokom junske izbora, viši sudovi su odlučivali 180 puta u originalnim postupcima i još 12 puta u ponovljenim postupcima, a LIK-ovi su odlučivali u još 35 ponovljenih postupaka. Sveukupno, reč je o 1.928 postupaka pred izbornim komisijama i višim sudovima.

²³ Podsećanja radi, CeSID je u prethodnim studijama u skladu sa nalazima identifikovao i predložio više od 20 konkretnih intervencija u četiri oblasti: (1) institucionalni model rešavanja izbornih sporova, (2) pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova, (3) pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka i (4) informisanje i edukacija javnosti. Pojedinačne preporuke iz 2021. godine dostupne su *ovde*, a iz 2022. godine *ovde*. I ODIHR je u dosadašnjim izveštajima svojih posmatračkih misija nakon *izbora 2022.* i *izbora 2023.* godine tretirao pitanje zaštite izbornih prava i u skladu sa tim definisao i preporuke

²⁴ Za pregled zakonodavnog okvira i važećih rešenja pogledati - PRAVNI OKVIR - BEZ BITNIH PROMENA U ODNOSU NA 2022. GODINU

pravila se još uče, greške su česte, a sistem je još uvek zbumujući i nedovoljno poznat za neke aktere. Sa druge strane, građanima su i u „starom“, mnogo dugovečnijem sistemu zaštite izbornih prava nedostajala osnovna znanja za učešće u ovim procesima (podsećanja radi, CeSID-ovo **istraživanje iz 2021.** godine pokazalo je da je tek 10% građana znalo kako se podnosi prigovor), a nije ih odlikovalo ni preterani aktivizam u ovim procesima (**prethodna analiza** utvrdila je da su od zbirno 1.295 postupaka, građani pokrenuli svega 34, odnosno 5%). Svetu ovome treba dodati i komplikovanu političku situaciju u zemlji, koju trajno karakterišu potpuno nepoverenje između političkih aktera, visoka polarizacija oko praktično svih važnih pitanja u društvu i prekid političkog dijaloga. Eskalacija političke krize koja se ogleda u nepriznavanju rezultata izbora, optužbama za krađu i prekrjanje izborne volje, a zatim i u ponovljenim beogradskim izborima, posebno podvlači važnost garantovanja pravednog i efikasnog sistema rešavanja izbornih sporova kao vitalnog i presudnog dela izbornog procesa. Ovo posebno ističemo imajući u vidu nestabilnost institucija i procedura sa jedne strane, odnosno snažan uticaj političkih stranaka i organizacija na osnove pravnog okvira izbora, sa druge strane.

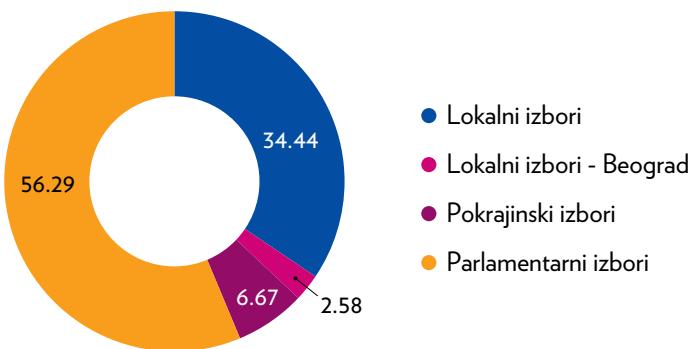
Izborni sporovi u brojevima

Kao što je objašnjeno u uvodnim i metodološkim napomenama, za potrebe analize procesa rešavanja izbornih sporova na izborima održanim u decembru 2023. godine i junu 2024. godine, korišćene su baze podataka koje su dostupne na **sajtu Republike izborne komisije**. U slučaju decembarskih izbora, baza obuhvata ukupno 929 postupaka u svim fazama izbornog procesa i na svim nivoima, te su ovi postupci i ključni predmet analize, uz još 275 postupaka po žalbama koji su samo posredno predmet ove analize. Posredni predmet analize je i 497 prvostepenih slučajeva koji su se vodili pred opštinskim i gradskim izbornim komisijama na lokalnim izborima održanim u junu 2024. godine, kao i 180 postupaka po žalbama pred višim sudovima, 35 ponovljenih postupaka pred lokalnim izbornim komisijama i 12 ponovljenih postupaka po žalbama pred višim sudovima.

Nivo izbora

Kada je reč o decembarskim izborima (parlamentarni, lokalni, pokrajinski i izbori za odbornike Skupštine grada Beograda), od ukupno 929 slučajeva, 344 je pokrenuto na nivou lokalnih izbora, u šta ubrajamo i 24 predmeta koja su podneta na beogradskim izborima, 62 je pokrenuto usled nepravilnosti na pokrajinskim izborima, a 523 usled nepravilnosti na parlamentarnim izborima.

Nivo izbora na kojima su pokrenuti postupci zaštite izbornih prava, decembarski izbori, u %



Procentualno posmatrano, slučajevi zabeleženi zbog nepravilnosti na beogradskim izborima zauzeli su tek 2.58% ukupnog broja analiziranih predmeta, 6.67% se odnosi na pokrajinske, 34.44% na lokalne izbore u drugim jedinicama lokalne samouprave, a 56.29% na parlamentarne izbore. Deset lokalnih izbornih komisija koje su pred sobom imale najviše posla su Vranje (ubedljivo najviše, čak 111 predmeta), Trgovište (43), Novi Pazar (39), Beograd (24), Leskovac (21), Bački Petrovac (17), Bela Palanka (15), Vlasotince (15), Niš (13) i Babušnica (13). Kod svih ostalih izbornih komisija predmeta je bilo manje, a kod većine ih je bilo po jedan ili dva.

Na lokalnim izborima iz juna 2024. godine, ukupno 134 prigovora izjavljeno je zbog nepravilnosti na lokalnim beogradskim izborima - 124 usled nepravilnosti na izborima u gradskim opštinama i 10 na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda (ukupno 27%); 11 usled nepravilnosti na lokalnim izborima u gradskim opštinama u Nišu (2%) i 352 usled nepravilnosti koje su uočene u drugim lokalnim samoupravama (71%). Najveći teret prigovora podneli su Novi Sad (78), Niš (46), Čačak (31) i Sjenica (29).

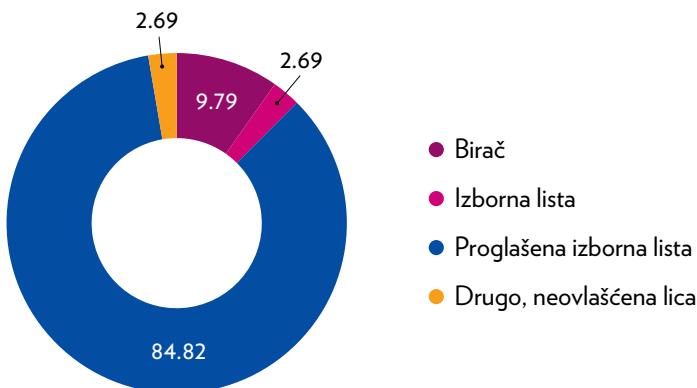
Podnosioci / Učesnici u postupcima zaštite izbornih prava

Kao i na prethodnim izborima, ubedljivo najveći broj postupaka tokom decembarskih izbora pokrenut je od strane podnositelja proglašenih izbornih lista - 84.82%, odnosno 788 od 929. Ovaj „udeo“ predstavnika proglašenih izbornih lista u ukupnom broju sporova nešto je niži nego na aprilskim **izborima 2022.**

godine, kada je iznosio 90%. Posmatrano u odnosu na nivo izbora, ideo predstavnika proglašenih lista varira i iznosi 87.3% na parlamentarnim izborima (457 od 523), 93.5% na pokrajinskim (58 od 62), 41.66% na beogradskim (10 od 24) i 82.18% na drugim lokalnim izborima (263 od 320). Kada je reč o parlamentarnim izborima, ukupno je 13 proglašenih izbornih lista pokrenulo postupke. Najviše, čak 215 od 457, pokrenula je Koalicija Milica Đurđević Stamenkovski – Boško Obradović – Nacionalno okupljanje – Državotvorna snaga – Srpska stranka Zavetnici – Srpski pokret Dveri, dok se na drugom mestu našla Koalicija Srbija protiv nasilja, sa 203 postupka. Socijalistička partija Srbije podnela je 22, Koalicija Nova demokratska stranka Srbije – Pokret obnove Kraljevine Srbije 6, a Koalicija Kuršumlija protiv nasilja 3. Svi ostali podnosioci pokrenuli su po jedan postupak (Srbija centar, Koalicija Požega protiv nasilja, Koalicija Ujedinjena opozicija Kuršumlije – Zvezdan Ristić, Grupa građana Mi – glas iz naroda, prof. dr Branimir Nestorović, Živeti slobodno – Marinika Tepić – Zdravko Ponoš, Narodni pokret Srbije Leskovac – Miroslav Aleksić, Koalicija Socijalistička partija Srbije (SPS), Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS), Demokratska partija Bugara (DPB) i konačno, Srpski pokret Dveri). Druga najzastupljenija kategorija učesnika u postupcima zaštite izbornih prava bili su birači – 9.79% (91 od 929), i ovo je nalaz koji ohrabruje jer je **prethodna analiza** (iz 2022. godine) pokazala da je njihov ideo u postupcima zaštite izbornih prava bio 5%. Procentualno, birači su se u postupke najčešće upuštali u slučaju beogradskih izbora – 54.16% (13 od 24 postupka), dok je na svim ostalim nivoima njihovo učešće bilo značajno niže: 10.7% na parlamentarnim (56 od 253), 6.56% na drugim lokalnim izborima (21 od 320) i svega 1.61% na pokrajinskim izborima (1 od 62). Od ukupno 91 postupka, 61 su pokrenuli muškarci (67%), 29 žene (32%), a jedan postupak pokrenula je grupa birača. Iako je ideo birača viši nego prethodne godine, činjenica je da je on i dalje nizak, te da se na tome mora aktivno raditi u budućnosti.

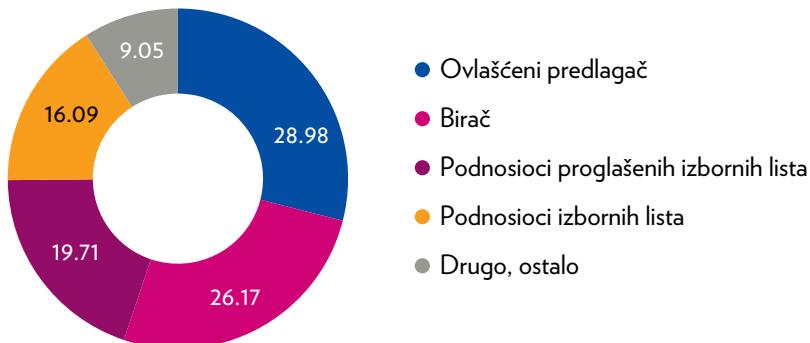
Predstavnici izbornih lista (onih koje nisu proglašene) pokrenuli su zbirno 25 postupaka na svim nivoima izbora, što čini 2.69%. Identičan ideo imali su i ostali podnosioci, od kojih većina nema aktivnu legitimaciju za izjavljivanje prigovora ili zahteva za poništavanje glasanja. Tu su predstavnici opštinskih odbora političkih stranaka (4), članovi izbornih komisija ili njihovi zamenici (5), predstavnici izbornih lista bez ovlašćenja za izjavljivanje prigovora (6), članovi biračkih odbora (3), kandidati za poslanike (2), odbornici (1), predstavnici registrovanih političkih stranaka (1) i neidentifikovana kategorija podnositelja (3).

Kategorije podnositaca prigovora i zahteva za poništavanje izbora, svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



Kada je reč o lokalnim izborima iz juna 2024. godine, situacija je nešto drugačija. Najviše prigovora izjavili su ovlašćeni predlagači – čak 144 (29%), a odmah za njima nalazi se kategorija birača, sa 130 podnetih prigovora (26%). Udeo birača u procesima znatno je viši u odnosu na decembarske izbore, što je nalaz koji ohrabruje. Od 130 prigovora, 49, odnosno 37.7% izjavile su žene. Podnosioci proglašenih izbornih lista podneli su 98 prigovora (20%), a podnosioci izbornih lista još 80 (16%). Uključenost svih drugih kategorija podnositaca dramatično je niža, pa je tako 5 prigovora izjavljeno od strane kandidata za poslanika, 2 od strane registrovanih političkih stranaka i po jedan od strane odborničkih grupa, registrovanih stranaka i kandidata za narodne poslanike. Preostali broj prigovora, ukupno 36, izjavila su ostala lica, većinom bez aktivne legitimacije za učešće u procesu rešavanja izbornih sporova.

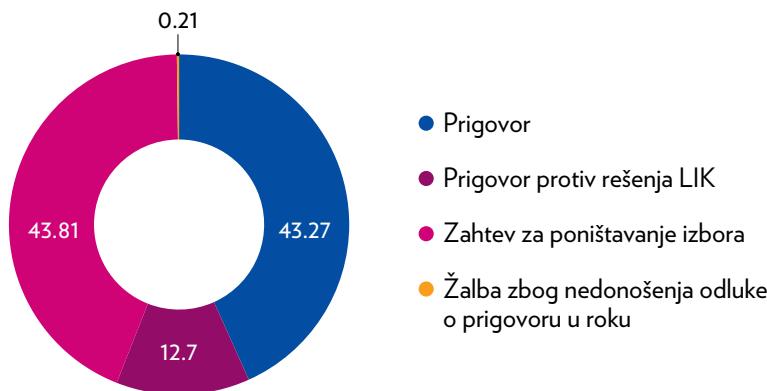
Kategorije podnositaca prigovora i zahteva za poništavanje izbora, junske izbore, u %



Vrsta postupaka i nadležne komisije

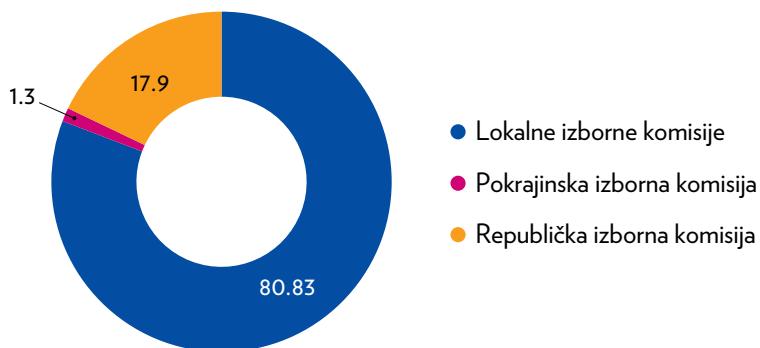
U slučaju decembarskih izbora, približno jednak broj postupaka u prvom stepenu pokrenut je, odnosno izjavljen, u formi prigovora – 43.27% (402) i zahteva za poništavanje glasanja – 43.81% (407). Ovo ne znači da su se svi izjavljeni prigovori odnosili na period pre ili posle izbornog dana, s obzirom na to da **ZLI** kao pravni lek za nepravilnosti tokom glasanja propisuje prigovor, dok **ZINP** za istu stvar propisuje zahtev za poništavanje glasanja. Takođe, ZINP propisuje da se prigovor može podneti protiv donete odluke, protiv preduzete radnje i zbog propuštanja da se doneše odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora. Nešto manje od 13% svih postupaka činili su prigovori protiv rešenja LIK-ova (12.7%, odnosno 118 u apsolutnim brojevima), dok su ukupno dve žalbe izjavljene zbog propuštanja da se pravovremeno doneše odluka po prigovoru (0.2%).

Vrste postupaka, svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



Očekivano i u skladu sa novim zakonskim okvirom, lokalne izborne komisije bile su nadležne za rešavanje ubedljivo najvećeg broja predmeta – 751 od 929, odnosno 80.8%. Na drugom mestu je RIK koji je odlučivao o 166 prigovora, odnosno o 17.9%, dok je PIK odlučivao o 12, tj. 1.3% postupaka.

Nadležne izborne komisije, svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



U skladu sa zakonodavnim okvirom i nivoom izbora, na junskim izborima nije bilo moguće podnosići zahteve za poništavanje glasanja, već samo prigovore, isključivo lokalnim, gradskim i izbornim komisijama gradskih opština.

Vrste nepravilnosti / predmeti prigovora i zahteva

Baza (**Registar prigovora**) Republičke izborne komisije razvrstava predmete, odnosno osnove postupaka na način kako je predstavljeno u tabeli ispod.

Predmeti prigovora i zahteva prema Registru prigovora, decembarski i junski izbori, uporedni prikaz

PREDMET PRIGOVORA ILI ZAHTEVA	DECEMBARSKI IZBORI		JUNSKI IZBORI	
	Broj	%	Broj	%
Prigovor protiv donete odluke ili preuzete radnje	42	4.52	35	7.04
Prigovor protiv zbirnog/ukupnog izveštaja o rezultatima glasanja	10	1.07	12	2.41
Prigovor zbog nedonošenja odluka ili preuzimanja radnje	15	1.61	4	0.8
Zahtev/prigovor zbog nepravilnosti tokom sprovodenja glasanja	423	45.53	196	39.05
Prigovor protiv odluke o utvrđivanju zbirne izborne liste	4	0.43	0	-
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu	108	11.62	3	0.6
Prigovor protiv rešenja kojim je usvojen zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu	0	-	1	0.2
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen predlog za imenovanje člana i zamenika člana BO u proširenom sastavu	6	0.64	13	2.61
Prigovor protiv rešenja kojim je usvojen predlog za imenovanje člana i zamenika člana BO u proširenom sastavu	0	-	3	0.6
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen predlog za imenovanje člana i zamenika člana LIK u proširenom sastavu	2	0.21	0	-
Prigovor protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti konstatuje da se na BM ne mogu utvrditi rezultati glasanja	1	0.10	0	-
Prigovor protiv rešenja o imenovanju člana i zamenika člana LIK u proširenom sastavu	5	0.53	1	0.2
Prigovor protiv rešenja o odbacivanju izborne liste	8	0.86	5	1
Prigovor protiv rešenja o odbijanju proglašenja izborne liste	14	1.50	14	2.81
Prigovor protiv rešenja o proglašenju izborne liste	57	6.13	111	22.3
Zahtev/prigovor zbog sprečavanja glasanja	3	0.32	2	0.4
Ostalo	233	25.08	99	19.91
UKUPNO	929	100	497	100

Kako je većina navedenih kategorija proceduralnog tipa i u tom smislu nedvosmislena kada je reč o predmetu postupaka, ovde ćemo se usredsrediti na kategoriju nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja tokom decembarskih izbora (ukupno 423 postupka). Radi detaljnog uvida, nju smo dodatno razvrstali na ukupno sedam kategorija, kako bi postalo jasnije koje su to nepravilnosti u toku izbornog dana najčešće evidentirane i u kom obimu.

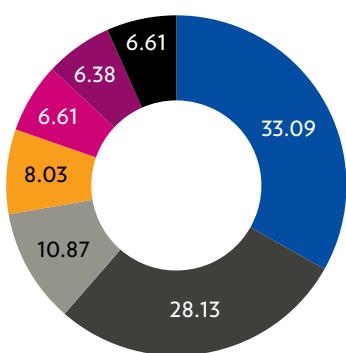
- 1.** Nepravilnosti u vezi sa utvrđivanjem rezultata, odnosno neslaganje izbornog materijala sa navodima u zapisniku, nedovoljan broj potpisa na zapisniku, višak listića u kutijama, ogroman broj nevažećih listića i drugo. Ovu grupu čini 140 postupaka, odnosno 33.09%, pri čemu je neophodno napomenuti da je 106 identičnih postupaka pokrenuto u Vranju, za sva biračka mesta, uz navod da je u glasačkoj kutiji bio višak listića. Ovakvi generički prigovori uticali su na visoku frekventnost ove kategorije nepravilnosti.
- 2.** Proceduralni problemi, odnosno nepoštovanje procedura, u šta smo svrstali sve propuste u vezi sa organizacijom i sprovođenjem glasanja, kao što su: neadekvatno popunjavanje kontrolnog listića, propust da se ispravno popune obrasci ili potvrde ili da se one dostave u sklopu izbornog materijala (posebno kada je reč o primedbama na zapisnik o radu biračkog odbora), neadekvatno uređivanje biračkog mesta, neadekvatno održavanje reda na biračkom mestu bez ozbilnjijih posledica (upotreba telefona, gužve). Ovu grupu čini 119 postupaka, odnosno 28.13%;
- 3.** Problemi sa biračkim spiskom, odnosno neadekvatno upravljanje dokumentom, navodi o razlikama između dva izvoda na biračkom mestu (za lokalne izbore i parlamentarne izbore), greške pri potpisivanju birača u izvodima i slično. Ovu grupu čini 46 postupaka, odnosno 10.87%;
- 4.** Nepravilnosti u vezi sa glasanjem van biračkog mesta, odnosno neadekvatno popunjene potvrde o glasačkom pravu, manipulacije sa komisijama koje su izlazile na teren, dodavanje birača na spisak van propisanog roka, manipulacije sa materijalom i slično. Ovu grupu čine 34 postupka, odnosno 8.03%;
- 5.** Druga krivična dela protiv izbornih prava, odnosno glasanje umesto drugih lica, ubacivanje listića u kutije, falsifikovanje izbornog materijala, vođenje paralelnih biračkih spiskova, omogućavanje glasanja licima koja nisu u biračkom spisku i slično. Ovu grupu čini 28 postupaka, odnosno 6.61%;

- 6.** Vršenje pritisaka na birače i narušavanje tajnosti i slobode glasanja, odnosno javno upućivanje birača za koga da glasaju, javno glasanje, prisustvo neovlašćenih lica na biračkom mestu i drugo. Ovu grupu čini 27 postupaka, odnosno 6.38%;
- 7.** Kao posebnu grupu izdvojili smo postupke koji se odnose na više različitih nepravilnosti. Ovde se najpre misli na generičke prigovore koje je podnosiла Koalicija Srbija protiv nasilja, odnosno odgovarajuće lokalne koalicije, a u kojima su detaljno navedene sledeće vrste nepravilnosti²⁵: (1) povreda prava na slobodnu i jednaku izbornu kampanju; (2) povreda prava na slobodne i jednakе izbore u vezi sa vođenjem biračkog spiska; (3) povreda slobode glasanja i (4) povreda čuvanja izbornog materijala. Ovde je važno dati i jednu metodološku napomenu: ukupno 28 ovakvih postupaka (6.61%) pronašli smo u prethodno definisanoj kategoriji u bazi RIK „nepravilnost tokom sprovođenja glasanja“, što je posledica metodološke nedoslednosti pri unošenju podataka od strane lokalnih izbornih komisija na portal Republičke izborne komisije. Naime, najveći deo lokalnih izbornih komisija je ovakve postupke unosio u kategoriju „ostalo“, i tu nalazimo još 198 takvih postupaka.

Iako nije dosledno ove podatke direktno porediti sa nalazima iz 2022. godine (najpre usled činjenice da je došlo do drastičnih promena zakonodavnog okvira koji su u potpunosti promenili proces zaštite izbornih prava), navođenje nekih tadašnjih podataka pomaže razumevanju konteksta i potvrđuje „urođenost“ nekih problema. Naime, proceduralni problemi su i tada bili veoma zastupljeni i činili su 56% postupaka, a nepravilnosti sa glasanjem van biračkog mesta imale su isti ideo kao sada – oko 8%. Ovo ukazuje na potrebu da se izmeni ili poboljša proces sprovođenja izbornog dana, kako na biračkim mestima tako i van njih, što može uključiti: (1) reformu organa za sprovođenje izbora na BM u smislu brojnosti, uloga i načina njihovog finansiranja, (2) podsticanje i utvrđivanje jasne (finansijske ili druge) odgovornosti članova biračkih odbora za propuste u radu, kako bi se sprečavale iste nepravilnosti u budućem radu, (3) sistematicno i temeljno sprovođenje obuka za stalni i prošireni sastav biračkih odbora, uz vođenje detaljne evidencije i statistike o radu i učinku članova biračkih odbora. Sa druge strane, glasanje van biračkog mesta ostaje tema koja je građanima nedovoljno poznata, a članovima biračkih odbora često nedovoljno jasna. Istovremeno, učestalost i ponavljanje problema sa glasanjem van biračkog mesta ukazuju i da se vrlo često kreiraju određeni prostor za manipulaciju izbornim materijalom (potvrđama, potpisima, glasovima), a samim tim i voljom birača.

²⁵ Pogledati primer: Zahtev za poništavanje glasanja na svim biračkim mestima na teritoriji Bosilegrada, 013-425/2013-57.

Vrste nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



- Nepravilnosti u vezi sa utvrđivanjem rezultata
- Nepoštovanje procedura
- Problemi sa biračkim spiskom
- Nepravilnosti u vezi sa glasanjem van biračkog mesta
- Druga krivična dela protiv izbornih prava
- Vršenje pritisaka i narušavanje slobode i tajnosti glasanja
- Veći broj nepravilnosti

Kada je reč o junskim izborima, osim nepravilnosti tokom glasanja, kao važna i učestala kategorija osnova za podnošenje prigovora izdvojila su se rešenja o proglašenju izbornih lista. Naime, oko mesec dana pred izbore, 10. maja 2024. usvojen je **Zakon o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku**, kojim je propisano da će birač koji je nakon 03. jula 2023. godine prijavio prebivalište u jedinici lokalne samouprave, odnosno u gradskoj opštini u kojoj su za 2. jun 2024. godine raspisani lokalni izbori, biti upisan u deo biračkog spiska prema mestu prebivališta koje je imao na dan 3. jula 2023. godine. Ova odredba se nije primenjivala na birače koji su bili kandidati za odbornike na junskim izborima, ukoliko su one podnete pre stupanja na snagu ovog zakona²⁶. Cilj ovih izmena bio je rešavanje ili barem predupređivanje problema tzv. fantomskih birača, odnosno primene strategije organizovanih migracija i preseljenja birača (što je kao tema obeležilo decembarske izbore). Ispostavilo se da je više od stotinu prigovora podneto na rešenja o proglašenju izbornih lista upravo zbog odredbe da se propis ne primenjuje na kandidate za odbornike na listama koje su podnete pre stupanja na snagu zakona – rokovi su bili blizu (Zakon je stupio na snagu 10. maja, a rok za predaju izbornih lista bio je 12. maj), neki podnosioci nisu bili upoznati sa novim propisom, neki nisu bili upoznati sa činjenicom da su kandidati na njihovim listama menjali prebivalište u poslednjih godinu dana, a neki su liste neplanirano predali nakon stupanja Zakona na snagu. Podnosioci prigovora su kao osnov navodili kršenje Zakona o lokalnim izborima (koji propi-

²⁶ Za pregled zakonodavnog okvira i važećih rešenja pogledati - PRAVNI OKVIR - BEZ BITNIH PROMENA U ODNOSU NA 2022. GODINU

suje da kandidati na listama moraju biti prijavljeni u JLS u kojima se održava glasanje), upravo kao rezultat izmena zakona, ali nijedan od tih prigovora nije usvojen kao osnovan, što je ponovo doprinelo utisku politizovanja procesa. U grupi prigovora koji su se odnosili na proglašene izborne liste, bilo je i onih koji su osporavali manjinski status listama, što govori da je ovo pitanje i dalje nerešeno ili barem nedovoljno precizno uređeno. Od ukupno 111 prigovora koji su za osnov imali rešenja o proglašenju izbornih lista, usvojeno je ukupno 5.

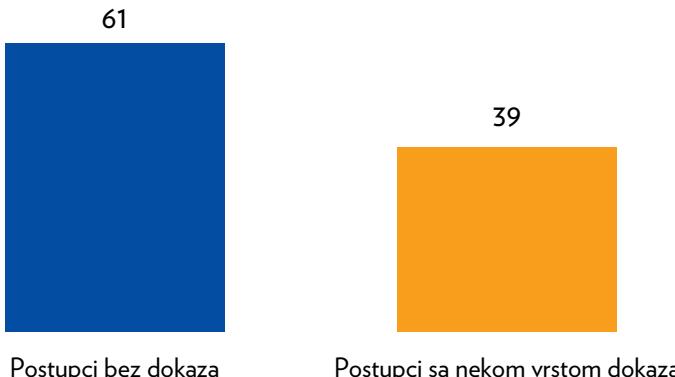
Dokazivanje i ishodi postupaka

U skladu sa prethodnom metodološkom napomenom o usmeravanju analize na predmete koje su lokalne izborne komisije (i RIK) svrstali pod „nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja“, i ovde će posebna pažnja biti usmerena upravo na njih. Ovo stoga što pitanje dokazivanja nepravilnosti u domaćem zakonodavstvu ostaje veoma važno, komplikovano ali i nerešeno, iako su propisi nedavno izmenjeni. Naime, **Zakon o lokalnim izborima** u članu 81 sada propisuje da prigovor mora da bude razumljiv i da sadrži sve ono što je potrebno da bi po njemu moglo da se postupi, a naročito [...] dokaze“. Istu odredbu, samo za zahtev za poništanje izbora, propisuje i **Zakon o izboru narodnih poslanika** u članu 149, a oba propisa nepotpunost zahteva/prigovora navode kao razlog za njihovo odbacivanje.

Postupci koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja

Tokom decembarskih izbora, od ukupno 423 postupka u ovoj kategoriji, 258 ili 61% nije sadržalo nijedan dokaz. Ovi postupci zasnovani su na tvrdnjama podnosioca o nepravilnostima na biračkim mestima ili ispred njih, ili eventualno na predlozima podnosioca da se neka strana sasluša ili da se utvrdi činjenično stanje od strane izbornih komisija. Treba napomenuti da je 224 postupaka bez dokaza pokrenuto od strane podnosioca proglašenih izbornih lista, 15 od strane birača, a 19 od strane drugih lica (članovi biračkih odbora, članovi izbornih komisija, neovlašćeni predstavnici izbornih lista i drugi).

*Upotreba dokaza u procesu rešavanja izbornih sporova, svi nivoi izbora,
decembarski izbori, u %*



Svi postupci u ovoj kategoriji koji su pokrenuti bez dostavljenog dokaza (258), završeni su neuspešno za podnosioce: 210 je odbačeno (kao nepotpuno, izjavljeno od neovlašćenog lica, neblagovremeno, nedozvoljeno, ili usled više ovih razloga), a 45 odbijeno kao neosnovano²⁷. Još tri postupka su obustavljena zbog oduštajanja podnositelja. Nije na odmet napomenuti da je istovremeno održavanje izbora na više nivoa dovelo do toga da su lica ovlašćena za pokretanje postupaka na jednom nivou to činila i na drugom nivou izbora, greškom ili usled neznanja, što je rezultiralo odbacivanjem tih postupaka kao izjavljenih od strane neovlašćenih lica. Podsećanja radi, mehanizmi zaštite izbornih prava različiti su na lokalnim u odnosu na republičke izbore, a Zakon o lokalnim izborima jasno određuje kriterijume za ocenu istovetnosti koalicija ili grupa građana u slučaju koordiniranog sprovođenja izbora (odeljak VIII).

Važno je ovde skrenuti pažnju i na neujednačenu praksu izbornih komisija kada je reč o postupcima bez dokaza – iako je krajnji ishod isti, činjenica je da su neke komisije postupke odbacivale zbog nepotpunosti, a neke odbijale kao neosnovane. Radi pravne sigurnosti i poboljšanja procesa zaštite izbornih prava na nacionalnom nivou, potrebno je ujednačiti praksu izbornih komisija po ovom pitanju. Kada je reč o neujednačenoj izbornoj praksi, potrebno je spomenuti i da je uočeno je i da su neke komisije zauzimale usko formalni pristup odlučivanju,

²⁷ Jedan predmet o kome je rešavala GIK Vranje odbijen je kao neblagovremen. Imajući u vidu druga rešenja ove komisije, prepostavka je da se radi o nenamernoj grešci. Pogledati predmet **013-187/2023-10**.

pa su tako odbacivani prigovori/zahtevi koji su podneti u svojstvu zahteva za poništavanje glasanja a ne prigovora i obrnuto, dok su druge komisije zauzimale širi stav i „tolerisale“ su greške podnositelaca.

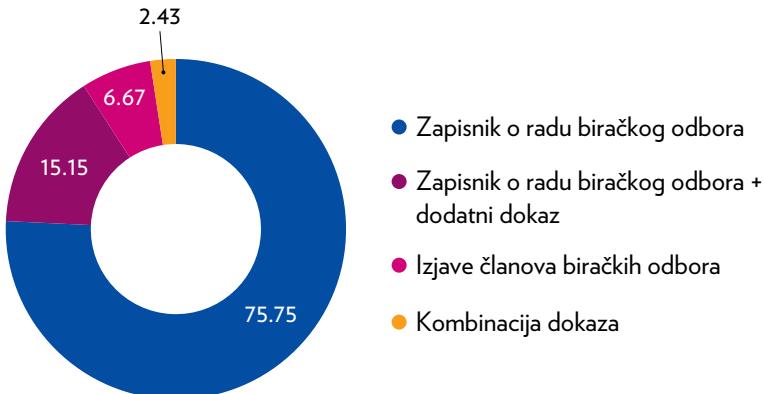
Među predmetima u kojima su dostavljeni neki/bilo kakvi dokazi (ukupno 165), najviše ih je sadržalo zapisnik o radu biračkog odbora – 125, odnosno 75.75%. Važno je ovde reći da je i prethodna analiza ove teme, iz 2022. godine, pokazala da zapisnik sam po sebi ne predstavlja dovoljan razlog za usvajanje zahteva ili prigovora (u bilo kom stepenu odlučivanja), te da je neophodno za navedene nepravilnosti dostaviti nesumnjive i nedvosmislene dokaze. Ovo stoga što izborne komisije nemaju istražnu funkciju i mogućnost da dodatno utvrđuju činjenice, izvode dokaze, sprovode javna slušanja ili suočavaju strane u sporu, a isti pristup ima i Upravni sud, koji se bavi ispitivanjem isključivo onih spisa koje mu dostavi niži stepen. Ovakvo stanovište kritikuje i ODIHR, koji **u svom izveštaju nakon decembarskih izbora** navodi da „iako su zakonom propisane usmene javne rasprave u administrativnim sporovima, Upravni sud je u praksi odlučivao po žalbama na osnovu pisanih podnesaka, čime se ograničavala mogućnost da se predstavi slučaj, suprotno primerima međunarodne dobre prakse [...]“²⁸. Osim zapisnika o radu BO, u 25 slučajeva (15.15%) evidentirano je dostavljanje dodatnih dokaza kao što su izjave člana biračkog odbora, izvod iz biračkog spiska, primedbe uz zapisnik o radu BO i izborni materijal. Izjave članova biračkih odbora kao jedini dostavljen dokaz korišćene su u 11 predmeta (6.67%), dok su u četiri predmeta korišćene kombinacije dokaza, kao što su primedba člana BO, fotografija, video snimak, službena beleška MUP i tako dalje.

Posebno je važno ovde skrenuti pažnju na primedbe uz zapisnik o radu biračkog odbora, kao relativnu novinu u izbornom procesu. Naime, ovaj dokument „uveden“ je na prethodnim izborima u svojstvu posebne isprave, kao deo reforme izbornog materijala i obrazaca koje popunjava birački odbor nakon zatvaranja biračkog mesta. Primedbe uz zapisnik predstavljaju dodatak zapisniku o radu biračkog odbora koje se dostavljaju kao deo izbornog materijala, a u njemu bi po pravilu trebalo da se nalaze sve okolnosti od značaja ili od uticaja na proces glasanja. Primedbe mogu da daju članovi biračkog odbora (u stalnom i proširenom sastavu), a predsednik biračkog odbora ima obavezu da napomenu o tome

²⁸ U istom izveštaju se navodi da je Upravni sud obavestio ODIHR da se ova odredba ne primenjuje na izborne sporove usled kratkih rokova, odnosno hitnosti postupka. Bez obzira na to, ODIHR-ova misija se zalaže za poštovanje *Kodeksa dobrih praksi o izbornim pitanjima Venecijanske komisije*, koji preporučuje da zaštiti pravo podnositelja prijave na saslušanje prisustvom obe strane

unesе у званични Записник о раду бираčког одбора²⁹. **Prethodna analiza** показала је neuједначеној пракси изборних комисија када је рећ о овој исправи – неке су је тумачиле као доказ, неке као својствен захтев за поништавање гласања (без претходно поднетог захтева или приговора од стране овлашћених подносилача), а неке су их једноставно ignorisale. И ови избори показали су да је статус примедби уз записник доста нејasan, те да је njihova „доказна моћ“ веома upitna – најпре usled činjenice да је уочено да примедбе на неким бираčkim mestima nisu ni доставljene (i pored navoda u Zapisniku da постоје), dok je kod nekih изборних комисија уочено да примедбе постоје, ali da nema napomene o tome ko ih je podneo, te da zbog тога nisu validne kao доказ. Такођe, u nekim lokalnim samoupravama примедбе уз Zapisnik nisu bile javno доступне nakon zatvaranja biračkih mesta, па су naknadno objavljene kada je уочен „tehnički propust“. Ovo je bio i predmet nekih поступака, koji su odbijeni као neosnovani³⁰. Neobjavlјivanje примедби svakako је спорна пракса jer unazađuje transparentnost dešavanja na biračkim mestima и otežava dokazivanje nepravilnosti, ali i stvara правну nesigurnost u процесу решавања изборних sporova.

Dokazi korišćeni u postupcima koji se odnose na nepravilnosti tokom sproveđenja glasanja, svi nivoi izbora, decembarski izbori u %



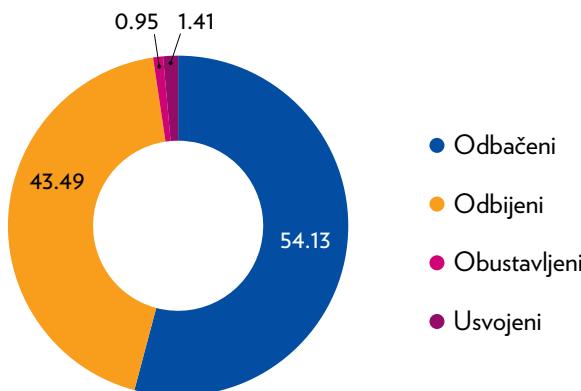
²⁹ Таčка 15.1 Записника о раду бираčког одбора navodi: „Ако не неки члан бирачког одбора имао примедбе, председник бирачког одбора navodi име и презиме члана бирачког одбора који је имао примедбе i својим потписом на овом записнику потврђује да је од члана бирачког одбора примio posebnu исправу sa примedбама, која је у прилогу i сastavni je deo ovog записnika“.

³⁰ Pogledati предмет број **06-30-205/2023-09**, OIK Bogatić.

Kada je reč o ishodu ovih 165 postupaka koji su izjavljeni uz dostavljanje jednog ili više dokaza, 19 je odbačeno (11.5%) – zbog nedozvoljenosti, nepotpunosti, nerazumljivosti i izjavljivanja od strane neovlašćenog lica; 139 je odbijeno (84.24%) – svi zbog neosnovanosti, jedan je obustavljen (0.6%), a ukupno 6 je usvojeno (3.63%).

Među usvojenim prigovorima i zahtevima, 5 se odnosilo na parlamentarne izbore, a jedan na lokalne³¹. Sve su ih izjavile proglašene izborne liste – tri Koalicija Milica Đurđević Stamenkovski – Boško Obradović – Nacionalno okupljanje – Državotvorna snaga – Srpska stranka Zavetnici – Srpski pokret Dveri, dve Koalicije Srbija protiv nasilja i jedan Srpska stranka Zavetnici.

Ishodi postupaka koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (423 postupka), svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



Zbirno posmatrano, kada je reč o postupcima povezanim sa nepravilnostima tokom sprovođenja glasanja, od ukupno 423 predmeta čak 229 je odbačeno (54.13%), 184 je odbijeno (43.49%), 4 je obustavljeno (0.95%) i 6 je usvojeno (1.41%).

³¹ Usvojeni zahtevi i prigovori odnosi su se na: (1) glasanje lica koje je već obeleženo sprejom u Subotici (**1-013-96-2023**), (2) i (3) izostanak potpisanih potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta u Kuli (**01-013-31/2022-3** i **01-013-31/2023-4**; (4) postojanje falsifikovanih glasačkih listića u kutiji u Nišu (**013-309-1-2/2023**); (5) sprečavanje glasača da ostvari svoje glasačko pravo jer je u izvodu iz biračkog spiska neko drugi već bio potписан u njegovo ime u Nišu (**013-309-2/2023**); i (6) višak listića u u glasačkoj kutiji usled nepravilnosti pri glasanju van biračkog mesta u Topoli (**257/2023**).

Situacija dodatno obeshrabruje kada se analiziraju junski izbori: od 196 prigovora koji su se odnosili na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, neku vrstu dokaza sadržalo je svega 18, odnosno 9.18%.

Upotreba dokaza u procesu rešavanja izbornih sporova, junski izbori, u %

91



Postupci bez dokaza

9

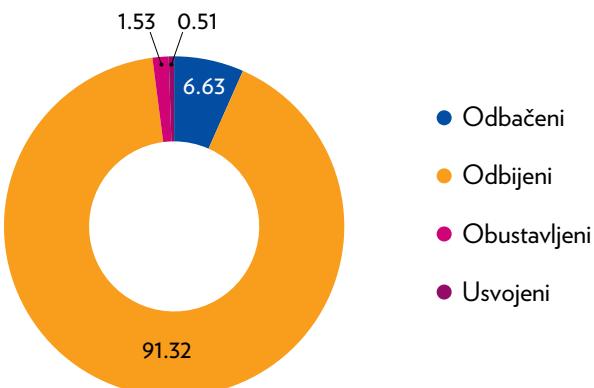


Postupci sa nekom vrstom dokaza

Priloženi dokazi bili su zapisnici o radu biračkog odbora (11), primedbe uz zapisnik (2), prigovori birača uz zapisnik (2), kontrolni list, kopija nevažećeg dokumenta i u jednom slučaju članak iz medija propraćen fotografijama sa biračkog mesta. U čak 85 prigovora podnosioci su predložili da se izvedu dokazi, odnosno da se saslušaju članovi biračkog odbora, da se prikupe izjave, fotografije i snimci birača i tako dalje, što je protivno pravnoj praksi i odredbama izbornih zakona koji propisuju da je dostavljanje dokaza obavezni element potpunog prigovora. Očekivano, nijedan od ovih prigovora nije ocenjen kao osnovan.

Ukupno posmatrano, od 196 prigovora, čak 179 je odbijeno (91.3%), 13 je odbačeno (6.63%) kao neblagovremeno, izjavljeno od strane neovlašćenog lica, nepotpuno ili nerazumljivo, 3 postupka su obustavljena ili povučena (1.53%), a samo jedan je delimično rešen u korist podnosioca (0.51%), i to u delu ispravke zapisnika, dok je odbijen kao neosnovan u navodima nepravilnosti koje bi dovele do poništavanja glasanja na biračkom mestu.

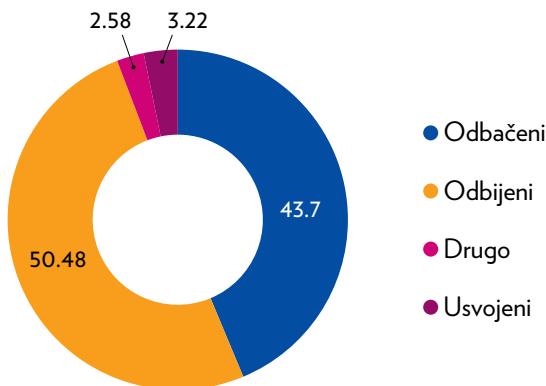
Ishodi postupaka koji se odnose na nepravilnosti tokom sproveđenja glasanja (196 postupaka), junske izbore, u %



Ishodi: opšta slika

Iako je fokus ovog poglavlja na postupcima koji se odnose na nepravilnosti tokom izbornog dana, nije na odmet ukratko dati i opštu sliku ishoda procesa zaštite izbornih prava, zasnovanu na svim obuhvaćenim slučajevima. Naime, od 929 postupaka na decembarskim izborima, čak 43.7% (406 u apsolutnim brojevima) u startu je odbačeno u procesu prethodnog ispitivanja prigovora/zahteva. To znači da su svi ovi predmeti bili izjavljeni od strane neovlašćenog lica, nedozvoljeni, neblagovremeni, nerazumljivi ili nepotpuni (ili kombinacija više elemenata), te da se nisu kvalifikovali za ocenu osnovanosti. Od ovih 406 postupaka, 341 su podnele proglašene izborne liste. Dodatnih 469 postupaka je odbijeno (50.48%), dok je kod 24 evidentirano obustavljanje, oglašavanje komisije nenađežnom i drugo. Konačno, svega 30 postupaka okončano je u korist podnosioca, što iznosi 3.22%.

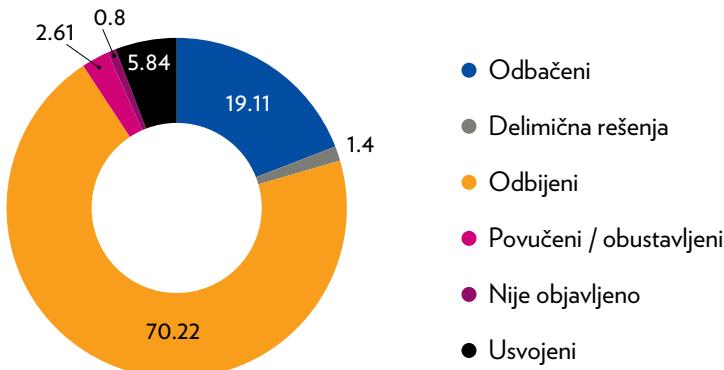
Ishodi procesa zaštite izbornih prava (929 postupaka), svi nivoi izbora, decembarski izbori, u %



Junski izbori takođe pokazuju da nema previše razloga za optimizam kada je reč o dokazivanju nepravilnosti tokom izbornog procesa: od 497 postupaka, 29 je usvojeno, odnosno 5.84%. Odbijeno kao neosnovano je 349, tj. 70.22%, a odbačeno je 95, odnosno 19.11%. Još 13 postupaka je povučeno ili obustavljeno (2.61%), za četiri postupka odluke nisu objavljene (0.80%), a delimična rešenja doneta su u sedam slučajeva (1.40%). Važno je ovde podsetiti da se nijedan od usvojenih prigovora nije odnosio na nepravilnosti na biračkim mestima, tj. na nepravilnosti u vezi sa glasanjem, već na administrativne stvari. Primera radi, od ovih 29 usvojenih prigovora, 11 se odnosi na rešenja o imenovanju članova biračkih odbora u proširenom sastavu, 10 na rešenja o proglašenju, odbijanju ili odbacivanju izbornih lista, a 9 na druge donete odluke.

U ponovljenim postupcima, nakon žalbi usvojenim pred višim sudovima, u četiri predmeta (svi u GIK Niš) su usvojeni prigovori, a u 31 je suštinski ishod ostao nepromenjen (prigovori su ili odbijeni ili odbačeni).

Ishodi procesa zaštite izbornih prava (497 postupaka), junske izbore, u %



Imajući u vidu oba izborna procesa, statistika i pregled „uspešnih“ slučajeva pokazuju da je dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu jako teško, nekada i nemoguće – najpre usled činjenice da propisi jasno zahtevaju dokaze, ali ne definišu šta čini prihvatljiv, odnosno dovoljan dokaz za poništavanje izbora. Postojeća praksa (ne samo u ova dva izborna procesa) pokazala je da fotografije i video snimci nisu upotrebljivi dokazi, jer su najčešće pribavljeni protivpravno, ali je otvorila i pitanje upotrebljivosti Zapisnika o radu biračkog odbora i pripadajućih primedbi kao dokaza. Podsećanja radi, Zapisnik je ključni i praktično jedini dokument koji pokazuje kvalitet izbornog dana i koji sadrži navode o svim dešavanjima koja su od uticaja na glasanje. Njega popunjavaju predstavnici organa za sprovođenje izbora - članovi biračkog odbora koji su imenovani od strane proglašenih izbornih lista i finansirani iz državnog budžeta, kako bi efikasno i zakonito sprovedeli izborni dan. Činjenica da je moguće da primedbe prosto ne budu dostavljene uz Zapisnik, ili da se njima manipuliše na bilo koji način, uskraćuje mogućnost da se nedvosmisleno utvrdi šta se dešavalo na biračkom mestu, te se i postupci odbijaju kao neosnovani. Ono na što posebno treba skrenuti pažnju je i izostanak bilo kakve odgovornosti onih članova biračkih odbora u slučajevima u kojima je zapisnik popunjavan netačno, ili kada primedbe kao posebna izjava uz Zapisnik prosto nisu dostavljane nadležnim komisijama. Istovremeno, još jedno „nasleđe“ koje otežava dokazivanje izbornih nepravilnosti je politički sastav organa za sprovođenje izbora, kako izbornih komisija, tako i biračkih odbora – pa se postupci povremeno vode političkim interesima, a ne okolnostima i činjenicama.

Još je jedna važna tema koju je neophodno spomenuti kada je reč o ishodima postupaka, a to je disproporcija pravnih lekova u odnosu na ozbiljnost (dokazanih nepravilnosti) u izbornom procesu. Naime, domaći zakonodavni okvir predviđa isključivo poništavanje izbora kao sankciju za set težih nepravilnosti – ne postoje novčane, administrativne ili bilo kakve druge sankcije koje bi mogle da budu propisane u slučaju nepravilnosti koje nisu od presudnog uticaja na glasanje na biračkom mestu, odnosno na rezultate. Ova specifičnost izbornog procesa u Srbiji posebno je važna u okolnostima kada je do nepravilnosti došlo usled nenamerne greške ili propusta člana biračkog odbora ili birača, odnosno u onim okolnostima kada greška sama po sebi ne podrazumeva nepoštenost izbornog procesa. U tom smislu, bilo bi korisno u daljim raspravama o izmeni zakonodavnog okvira razmotriti pitanje stepenovanja sankcija koje stoje na raspolaganju izbornim komisijama. Izvesno je da bi ovakvo rešenje smanjilo nekažnjivost članova biračkih odbora, ali i ispunilo svrhu odvraćanja, odnosno sprečavanja nedozvoljenog ponašanja u budućnosti.

Kao jednu opštu napomenu o radu izbornih komisija, navodimo i značajne razlike u radu lokalnih izbornih komisija kada je reč o pseudonomizaciji podataka o ličnosti u aktima izbornih komisija i skupština opština, gradova i gradskih opština koje se objavljaju na sajtu RIK ili u publikacijama. Podsećanja radi, **Uputstvo o pseudonimizaciji podataka o ličnosti** usvojeno je 2023. godine i propisuje načine na koji se vrši zaštita osetljivih podataka, kao što su JMBG, broevi ličnih dokumenata, adrese, kontakt podaci i slično. Analiza prigovora i zahteva iz RIK-ovog Registra pokazuje da je praksa raznolika. Dok veliki deo izbornih komisija poštuje ovu obavezu, postoje i one komisije koje su u nekim postupcima objavile apsolutno sve podatke podnositelaca prigovora – među njima su, na primer, Arilje, Loznica, Zvezdara, Valjevo, Jagodina i drugi (tokom decembarskih izbora), odnosno na primer Sjenica, Voždovac, Obrenovac i drugi (tokom junske izbore). Dakle, neophodno je hitno pristupiti dodatnoj obuci sekretara lokalnih izbornih komisija (kao odgovornim licima prema spomenutom Upuststvu) na polju efikasnije zaštite ličnih podataka u skladu sa aktivnim propisima.

Važno je reći i da su izborne komisije radile u skladu sa rokovima, efikasno, uz nekoliko izuzetaka (u nekim opštinama LIK-ovi povremeno nisu imali kvorume za odlučivanje). Postupci su rešavani po hitnom postupku, a odluke su objavljivane pravovremeno na portalu Republičke izborne komisije, što je uticalo na transparentnost. Dva su postupka trajala duže od uobičajenog, usled činjenice da su korišćeni svi pravni mehanizmi, te da su sudovi vratili postupke na odlučivanje izbornim komisijama.

Odluke po žalbama

Tokom decembarskih izbora, nadležni sudovi odlučivali su u ukupno 275 postupaka u celom izbornom procesu. Podsećanja radi, nadležnost za odlučivanje po žalbama u sporovima vezanim za lokalne izbore imali su viši sudovi, dok je Upravni sud zadržao mandat u slučaju republičkih i pokrajinskih izbora.

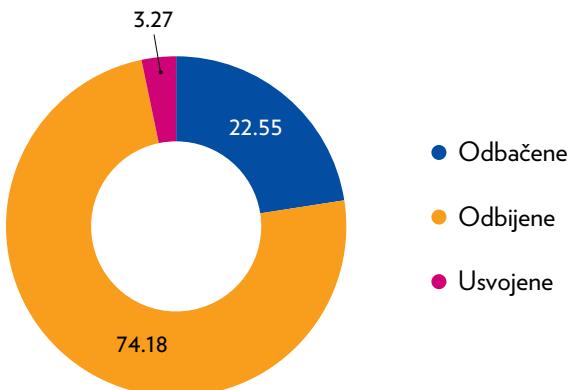
U tom kontekstu, kako se vidi u Registru prigovora, Upravni sud odlučivao je u 55 slučajeva, od čega dva puta po žalbama protiv rešenja PIK-a, a 53 protiv rešenja RIK-a. Nijedna žalba nije okončana u korist podnositelja – 33 su odbijene usled neosnovanosti, a 22 su odgađene, najčešće zbog neblagovremenosti. Upravni sud odlučivao je bez prisustva javnosti i bez suočavanja strana u sporovima, efikasno, poštujući zakonom predviđene rokove. Kao što je već navedeno, ovakvo postupanje Upravnog suda predmet je kritika i ODIHR-a, s obzirom da se ne ispunjavaju zahtevi međunarodnih standarda za rešavanje izbornih sporova, uključujući pravo na razumno obaveštenje o tužbi, razumno priliku da se pripremi odbrana i pravo na pravičan i nepristrasan proces utvrđivanja činjenica, saslušanje i odlučivanje. Sa druge strane, utemeljenje ovog pristupa Suda temelji se na hitnosti postupka i činjenici da javne rasprave ne predstavljaju obavezan deo postupka.

Sa druge strane, viši sudovi su odlučivali u 220 predmeta. Posmatrano prema JLS, najviše predmeta imao je Viši sud u Vranju, čak 108³², a slede Novi Pazar - 27, Trgovište - 21, Beograd - 15, Kraljevo - 8, Babušnica - 6, Mali Zvornik - 4, Pirot, Šabac, Petrovac na Mlavi i Vlasotince sa po 3, Bojnik, Kučevac, Rača i Gadžin Han sa po 2, i Leskovac, Bela Palanka, Blace, Brus, Varvarin, Velika Plana, Veliko Gradište, Žagubica, Ljig, Medveđa i Topola sa po 1 predmetom. Od ovih 220 postupaka, 40 je odgađeno, zbog nedozvoljenosti ili neblagovremenosti, a 171 je odbijen zbog neosnovanosti. Zbirno, 9 predmeta okončano je u korist podnosioca: 4 usvajanjem žalbe i poništavanjem rešenja, a 5 usvajanjem žalbe, poništavanjem rešenja i rešavanjem. Ono što je zanimljivo je da nijedan od ovih devet postupaka nije vezan za nepravilnosti na biračkim mestima, već za administrativne sporove. Četiri žalbe usvojene su jer lokalna izborna komisija nije na vreme donela odluke, tri zbog problema sa proglašenjem izbornih lista, a dve zbog nepravilnosti u vezi sa utvrđivanjem statusa liste nacionalnih manjina u izbornom procesu.

Zbirno posmatrano, od ukupno 275 žalbi, pred svim nadležnim sudovima, 62 su odgađene, 204 odbijene, a 9 je usvojeno.

³² Pogledati odeljak „Nivo izbora“.

Ishodi postupaka po žalbama (275 postupaka), svi sudovi, decembarski izbori, u %



Tokom junske izbore, viši sudovi odlučivali su u 180 predmeta i u 82 slučaja su žalbe odbili (45.55%), a u još 60 slučajeva su ih odbacili (33.33%). U Registru prigovora u 11 slučajeva su odluke po žalbi zavedene kao „ostalo“ i to su ona rešenja koja su delimična, dok u jednom slučaju rešenje nije dostupno u Registru³³. U ukupno 27 predmeta, ili 15%, žalba je usvojena, a rešenja izbornih komisija su poništena.

U 35 slučajeva, usledili su ponovljeni postupci pred lokalnim izbornim komisijama, nakon kojih je u četiri postupka doneta drugačija odluka. U skladu sa Zakonom i sistemom zaštite izbornih prava, u 12 ponovljenih postupaka su uložene žalbe pred višim sudovima, ali sve su odbijene ili odbačene.

Zaštita izbornih prava pred Ustavnim sudom

Zaštita izbornog prava pred Ustavnim sudom uređena je **Zakonom o Ustavnom sudu** na supsidijaran način, što znači da Ustavni sud donosi odluke u izbornim sporovima kada nije obezbeđena sudska ili druga zaštita izbornog prava. Zahtev za odlučivanje pred Ustavnim sudom o izbornom sporu za koji zakonom nije određena nadležnost sudova može podneti svaki birač, kandidat za predsednika Republike, odnosno poslanika ili odbornika, kao i podnositelj predloga kandidata i zahtev se podnosi najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja izbornog postupka koji se osporava. Zakon propisuje i da zahtev mora da sadrži razloge i dokaze zbog kojih se traži odlučivanje o izbornom sporu. Ako je nepravilnost u izbornom postupku dokazana, a imala je bitan uticaj na izborni rezultat, Us-

³³ Predmet broj 013-272-2024, OIK Bujanovac, od 05.06.2024. godine.

tavni sud odlukom poništava ceo izborni postupak ili delove tog postupka, koji se moraju tačno označiti.

Važno je navesti i da član 37 istog zakona jasno propisuje da Ustavni sud održava javnu raspravu u postupku odlučivanja o izbornim sporovima. Ukoliko oceni da je u toku postupka stvar dovoljno razjašnjena i da na osnovu pribavljenih dokaza može odlučiti i bez održavanja javne rasprave, ukoliko je o istoj stvari već odlučivao, a nisu dati novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari ili ukoliko postoje uslovi za obustavu postupka, Sud može odlučiti da se javna rasprava ne održi.

Zakon ne definiše rokove za odlučivanje, niti rokove u kojima organ za sprovođenje izbora čija se odluka osporava treba Sudu da dostavi sve materijale i odgovor na navode iz zahteva.

Nakon decembarskih izbora, predstavnici Koalicije protiv nasilja podneli su Ustavnom суду zahteve za odlučivanje o izbornom sporu, odnosno zahteve za poništavanje republičkih i beogradskih izbora. Zahtevi, po **navodima podnosiča**, sadrže brojne dokaze o manipulacijama i nepravilnostima koji se odnose ne samo na dan glasanja, nego na čitav izborni proces. U zahtevima su **izneti primjeri** o uticaju nepravilnosti na sve faze izbornog postupka - od raspisivanja izbora, preko kandidovanja, izborne kampanje, sastavljanja biračkog spiska, brojanja glasova i mahinacija sa objavljuvanjem rezultata. Do momenta pisanja ove analize, Ustavni sud nije doneo odluke po ovim zahtevima, već su u toku **radnje u prethodnom postupku** koje podrazumevaju, između ostalog, ispitivanje urednosti i dopuštenosti podnesaka, prikupljanje potrebnih podataka, obaveštenja i dokaza i preduzimanje drugih procesnih radnji od značaja za odlučivanje. U međuvremenu, mandati narodnih poslanika su verifikovani, a raspisani su i novi beogradski izbori za početak juna.

Poslednje predložene izmene pet zakona koje je pripremila Radna grupa Vlade Srbije na osnovu preporuka ODIHR, podrazumevaju i **izmene Zakona o Ustavnom суду**, tako da se propisuju jasni rokovi u procesu odlučivanja o izbornim sporovima. Naime, definiše se da: (1) nadležni organ ima ukupno osam dana da Ustavnom суду dostavi odgovor i sve spise od važnosti za odlučivanje o sporu, (2) Ustavni sud ima rok od 30 dana od dana dostavljanja zahteva da odluci o zahtevu i (3) da se rok za održavanje ponovnih izbora, u slučaju kada je odlukom Ustavnog suda izborni postupak poništen u celini ili delimično, produžava sa deset dana na 30 dana od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda nadležnom organu. Neizvesno je da li će i kada će ove izmene stupiti na snagu - u trenutku pisanja ovog dokumenta o setu izmena zakona diskutuju predstavnici vlasti i opozicije u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Zaključci i preporuke

Zaključci / najvažniji nalazi

Tri su osnovne grupe nalaza koje je važno izdvojiti kako bi se tema rešavanja izbornih sporova u Srbiji adekvatno razumela. To su (1) sistemska rešenja, (2) uloga podnositelaca zahteva i prigovora i (3) praksa organa koji rešavaju po prigovorima i zahtevima za poništavanje glasanja.

Najpre, kada je reč o sistemskim rešenjima, mora se razumeti da je važeći zakonodavni okvir zaštite izbornih prava relativno nov (iz 2022. godine), radikalno izmenjen u odnosu na prethodni i u određenim segmentima komplikovan. Osim rasutosti normi u velikom broju zakona, komplikovanosti u velikoj meri doprinosi i što izborni sporovi različito funkcionišu u odnosu na nivo izbora koji se održava, kao i to što su u proces uključena i tela koja se do sada nisu bavila izbornim sporovima (viši sudovi). Istovremeno, novi zakoni zadržali su partijsko obeležje izbornih komisija i biračkih odbora, odnosno snažan uticaj političkih stranaka i organizacija na proces sprovođenja izbora. Neprofesionalna izborna administracija u tom smislu generiše niz problema koji su karakteristika domaćeg sistema godinama unazad, a to se posebno ogleda u velikoj zavisnosti odluka od političkih interesa i povremenim pokušajima zloupotrebe sistema zarad ostvarenja partijskih ciljeva. U ovom kontekstu, kao posebno važan problem uočava se sistemsko odsustvo odgovornosti za neprofesionalan i/ili nezakonit rad članova organa za sprovođenje izbora, pa tako izostaju krivični ili prekršajni postupci, a nema ni jasne evidencije o učinku i radu članova biračkih odbora. Zato i ne iznenađuju nalazi da su najčešće nepravilnosti koje i danas uočavamo proceduralne (odnosno nepoštovanje procedura) i one koje su vezane za utvrđivanje rezultata na biračkim mestima – ove dve grupe čine više od 60% svih predmeta prigovora i zahteva za poništavanje glasanja tokom decembarskih izbora. Međutim, ono što je možda i najvažnije „sistemsко obeležje“ koji presudno utiče na izbornu pravdu je činjenica da je dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu jako teško, nekada i nemoguće – najpre usled činjenice da propisi jasno zahtevaju dokaze, ali ne definišu šta čini prihvatljiv, odnosno dovoljan dokaz za poništavanje izbora. Pokazalo se da Zapisnik o radu biračkog odbora sam po sebi nije dovoljan kao dokaz, ali da tu svrhu ne ispunjavaju ni ovako „postavljene“ primedbe uz Zapisnik. Naime, dešavalo se da primedbe prosto ne budu dostavljene, ili da se njima manipuliše; sa druge strane, nemogućnost izvođenja dokaza, sprovođenja javnih slušanja ili suočavanja strane u sporu (od strane izbornih komisija, ali i sudova koji u II stepenu ispituju isključivo spise koje im dostavi I stepen) znatno ograničavaju pravednost i efikasnost izbornih postupaka. U skladu sa tim

je i nalaz iz decembarskih izbora da 61% svih postupaka nije sadržalo nijedan dokaz, a među onim koji jesu, 75% se pozivalo isključivo na zapisnike o radu biračkih odbora. Od ukupno 165 postupaka koji su bili podržani nekim dokazom, 139 je odbijeno (84.24%) – svi zbog neosnovanosti, jedan je obustavljen (0.6%), a ukupno 6 je usvojeno (3.63%). Junske izbore takođe su vrlo ilustrativni – tek 9% postupaka sadržalo je neki dokaz, a većina se pozivala isključivo na zapisnike o radu biračkih odbora. Među dobrim stranama, nesporno je da sistem dobro funkcioniše u smislu brzine/hitnosti postupaka i u smislu transparentnosti podataka koja je značajno unapređena u odnosu na raniji period. Odluke u svim postupcima dostupne su na portalu Republičke izborne komisije ili na portalu Upravnog suda, podnosioci su obavešteni o ishodima postupaka, a javnosti je omogućen uvid i u sav propratni materijal, ukoliko ga ima. Takođe, ukupno posmatrano, sistem je dobro postavljen jer garantuje barem dvostepenu zaštitu izbornih prava, odnosno mogućnost osporavanja odluka prvostepenih organa.

Druga važna grupa nalaza odnosi se na ulogu podnositaca zahteva i prigovora u ukupnom sistemu zaštite izbornih prava. Najvažniji nalaz je da je proces još uvek „prisvojen“ od strane političkih stranaka i organizacija koje učestvuju u izbornoj trci, pa je u decembru 84.82% svih postupaka podneto od strane ovih podnositaca, dok birači i dalje ne učestvuju u dovoljnoj meri u zaštiti svojih izbornih prava. Građanima su i ranije nedostajala osnovna znanja za učešće u ovim procesima (2021. godine tek 10% građana znalo je kako se podnosi prigovor), a nije ih odlikovao ni preterani aktivizam u ovim procesima, što je obeležje i ovog izbornog ciklusa. Posebno je važan i nalaz da brojni podnosioci i dalje ne poznaju procedure i norme (i generalno novi zakonodavni okvir), pa je tako uočeno da su postupke pokretala lica bez legitimacije za učešće u izbornim sporovima, da su mešani prigovori i zahtevi, ali i nivoi izbora na kojima je izjavljivana nepravilnost, kao i da su vrlo često pokretani postupci zbog nepravilnosti ili radnji koje ne predstavljaju osnov za poništavanje glasanja. Ono što postaje karakteristika praktično svakog izbornog procesa je i „zatrpanjanje“ izbornih komisija identičnim, generičkim prigovorima i zahtevima, vrlo često pripremanim po unapred definisanim modelima – mada je to na decembarskim izborima bilo zastupljeno manje nego ranije (sa ovakvim aktivnostima suočili su se GIK Vranje i OIK Trgovište, delimično i RIK, a u junu GIK Novi Sad). Ovakvi generički prigovori, osim što ih često karakterišu proceduralne greške, vrlo često ne sadrže ni osnovne elemente koji su propisani zakonom (poput opisa radnji, činjenica, dokaza), zbog čega su u najvećem obimu odbačeni. Studija je pokazala da je u decembru od 929 postupaka, čak 43.7% (406 u apsolutnim brojevima) u startu odbačeno u procesu prethodnog ispitivanja prigovora/zahteva. To znači da su svi ovi predmeti bili iz-

javljeni od strane neovlašćenog lica, nedozvoljeni, neblagovremeni, nerazumljivi ili nepotpuni (ili kombinacija više elemenata), te da se nisu kvalifikovali za ocenu osnovanosti. Od ovih 406 postupaka, 341 su podnele proglašene izborne liste.

Konačno, treća važna grupa nalaza koja je rezultat ove studije odnosi se na rad organa koji rešavaju po prigovorima i zahtevima za poništavanje glasanja, prvenstveno lokalnih izbornih komisija. Ovo je posledica najpre sistemskih rešenja i strukture izbornih komisija, ali i nedostatka kapaciteta i iskustva u procesima rešavanja izbornih sporova. Decembarski izbori potvrdili su nalaz koji je uočen ranije, a to je da izborne komisije karakterišu dva ključna problema – neuđenačena praksa u radu i zauzimanje usko formalnog pristupa u odlučivanju. Ovi problemi su, kako se čini, zastupljeni u manjoj meri nego ranije i ogledaju se u prikazanoj različitoj praksi komisija širom Srbije kada je reč o procesnom položaju podnositelja (neke su podnosiocima davale najširi procesni položaj, a neke su postupke odbacivale na osnovu strogog formalnog kriterijuma), tretiranju pogrešno naslovljenih postupaka (neke su odbacivale zahteve jer su oslovljeni kao prigovori i obrnuto, a neke su podrazumevale da je reč o adekvatnom postupku), razmatranju nepotpunih zahteva (neke su nedostatak dokaza tretirale kao razlog za odbačaj usled nepotpunosti, a neke kao razlog za odbijanje usled neosnovanosti) i tako dalje. Istovremeno, brinu različita praksa komisija kada je reč o primedbama na Zapisnik o radu biračkog odbora i pristup tumačenju dokaza, odnosno povremena iskoračenja u svojevrsne istražne postupke. Ovo je takođe posledica sistema, a jednako se oslikava i na rad sudova, pri čemu je potrebno naglasiti da bi bilo poželjno pristupiti detaljnoj analizi prakse viših sudova u izbornim sporovima, kao temi koja je ekstremno važna za integritet izborne pravde.

Strateške intervencije / preporuke

U svetu novih propisa, novih nalaza i novih okolnosti koje su uočene pri izradi ove analize, CeSID je pristupio reevaluaciji prethodno iznetih preporuka i predloženih strateških intervencija i fokusirao ih je na rad izbornih komisija i sudova kao ključnih aktera u zaštiti izbornih prava. Prateći logiku uspostavljenu u analizi iz 2021. godine, predložene intervencije će biti podeljene u četiri oblasti:

1. Institucionalni model rešavanja izbornih sporova,
2. Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova,

- 3.** Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka i
- 4.** Informisanje i edukacija javnosti.

Institucionalni model rešavanja sporova

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

PREPORUKA	INSTITUCIJA	PRIORITIZACIJA*	VREMENSKI PERIOD
NULTA PREPORUKA Sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu izborne administracije - na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou – koja bi za krajnji cilj imala njihovu profesionalizaciju, stabilnost u finansiranju, jasan pravni status i stalnost u funkcionisanju	Narodna skupština, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročni
#1 Uvesti odredbe da lokalne izborne komisije, Pokrajinska izborna komisija i Republička izborna komisija imaju mogućnost da u svim fazama izbornog procesa samoinicijativno reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti, bez formalno pokrenutih mehanizama. Ova preporuka mora biti uslovljena prethodnom profesionalizacijom izborne administracije i oslobođanjem izbornih komisija od političkog uticaja i partijske strukture.	Narodna skupština, LIK, PIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročni
#2 Uspostaviti bezbedan i transparentan sistem upravljanja predmetima, sa svim neophodnim informacijama, objašnjениm procedurama i pravilima u postupanju, formularima, pravnim lekovima i odlukama.	LIK, PIK, RIK, viši sudovi, Upravni sud	Srednja	Dugoročni
#3 Organizovati i sprovoditi redovne obuke za sekretare lokalnih izbornih komisija i druga lica koja rukuju podacima o ličnosti o potrebi i pravilima pseudonimizacije pri objavlјivanju akata. Neophodno je ujednačiti rad izbornih komisija, unaprediti zaštitu ličnih podataka podnositelaca prigovora i zahteva i sprečiti njihovu zloupotrebu.	RIK, LIK	Visoka	Srednjoročni

Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova

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

PREPORUKA	INSTITUCIJA	PRIORITIZACIJA*	VREMENSKI PERIOD
#1 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javno slušanje kako bi se ispoštivali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumno priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke. Pri razmatranju drugačijeg normiranja ovog pitanja mora se voditi računa o efikasnosti i brzini izbornog procesa.	Upravni sud, viši sudovi	Niska	Kratkoročni
#2 Aktivno i kontinuirano raditi sa izbornim komisijama na podizanju njihovih kapaciteta za odlučivanje u procesu zaštite izbornih prava, posebno na ujednačavanju prakse u oblasti tumačenja dokaza.	RIK, stručna javnost	Visoka	Kratkoročni
#3 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.	Narodna skupština, LIK, RIK	Visoka	Kratkoročni
#4 Redefinisati podzakonske akte i propisati da odeljak o primedbama članova biračkih odbora bude obavezni deo izbornog materijala, kako bi se adekvatno utvrdile sve činjenice o izbornom danu.	Narodna skupština, RIK	Visoka	Kratkoročni
#5 Redefinisati zakonski okvir i jasno propisati šta su dozvoljeni i dovoljni dokazi za dokazivanje nepravilnosti u vezi sa glasanjem.	Narodna skupština, RIK	Visoka	Kratkoročni

Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka

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

PREPORUKA	INSTITUCIJA	PRIORITIZACIJA	VREMENSKI PERIOD
#1 Podstaći primenu sankcija protiv članova biračkih odbora i izbornih komisija koji svoja zaduženja ne sprovode u skladu sa zakonom – kroz proaktivniju ulogu tužilaštva.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Visoki savet tužilaca	Visoka	Srednjoročni
#2 U skladu sa primerima dobre prakse, redefinisati odredbe o utvrđivanju manjinskog statusa izbornim listama i uskladiti pravila iz Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o političkim strankama. U vezi sa ovim pitanjem pokrenuti široku javnu debatu i osigurati pravičnost procesa.	Narodna skupština, nadležna ministarstva, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročno
#3 Razmotriti izmenu zakonodavnog okvira i stepenovanje pravnih lekova u postupcima zaštite izbornih prava, kako bi izborni proces bio efikasniji i brži i kako bi se sprečila zloupotreba kroz namerno poništavanje izbora na biračkim mestima.	Narodna skupština, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročno

Informisanje i edukacija javnosti

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

PREPORUKA	INSTITUCIJA	PRIORITIZACIJA	VREMENSKI PERIOD
# 1 Napraviti godišnji plan obuke za izbornu administraciju na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi obuke s ciljem povećanja kapaciteta izbornih komisija po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po zahtevima i prigovorima.	RIK, lokalne izborne komisije	Visoka	Kratkoročni
#2 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.	Političke stranke i organizacije, civilno društvo	Visoka	Kratkoročni
#3 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike Upravnog suda i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama.	Upravni sud, Pravosudna akademija, RIK	Srednja	Srednjoročni
#4 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike viših sudova i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama.	Viši sudovi, Pravosudna akademija, RIK	Visoka	Srednjoročni
#5 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.	Civilno društvo	Visoka	Kratkoročni
#6 Pripremiti unapred formulare za podnošenje prigovora na izborni proces i učiniti ih dostupnim na biračkim mestima u dovoljnem broju primeraka. Oni treba da sadrže sve neophodne informacije, način popunjavanja prigovora i njihovo dostavljanje.	RIK, lokalne izborne komisije	Visoka	Kratkoročni

ANALIZA RADA NEZAVISNIH I REGULATORNIH INSTITUCIJA

Jelena Jeremić

U ovom tekstu se istražuje rad ključnih regulatornih tela i nadzornih organa u kontekstu nedavnih izbornih procesa u Srbiji, oslanjajući se na iskustva iz decembarskih izbora 2023. i beogradskih izbora 2024. godine. U konkretno analiziranim izbornim ciklusima rad REM-a, Agencije za sprečavanje korupcije i Nadzornog odbora za izbornu kampanju nije bio dovoljno medijski ispraćen, konkretne sankcije, ako ih je bilo, nedostupne javnosti, a opšti utisak rada ovih institucija ogledao se u njihovoј pasivnosti. Nastavak ovog poglavlja pruža pregled rada ove tri institucije.

Regulatorno telo za elektronske medije - REM

Rad Regulatornog tela za elektronske medije u ovom izbornom ciklusu odlikovao se svim onim manama koje smo imali prilike da vidimo i u prethodnim izbornim ciklusima. Naime, aktivnosti i saopštenja REM-a u analiziranom periodu bila su povremena i nedovoljno jasna, a odluke po prijavama nedostupne javnosti do zaključenja ovog izveštaja, u avgustu 2024. godine. Uz to, deo monitoringa koji je REM sprovedio objavljen je tek 26. decembra (devet dana nakon izbornog dana) i u taj monitoring bili su uključeni javni medijski servisi i kablovske televizije. Ovakvo postupanje predstavlja korak unazad u radu REM-a u odnosu na parlamentarne izbore iz aprila 2022. godine kada je ovo telo objavilo pet periodičnih preseka uz završni izveštaj.

Novi Zakon o elektronskim medijima definisao je obaveze koje pružaoci medijskih usluga imaju u izbornoj kampanji. Tako, pružalac medijske usluge je dužan da poštuje zabranu političkog oglašavanja van izborne kampanje, da pre početka izborne kampanje objavi tarife za političko oglašavanje, da u toku izborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije u predizbornom programu. Uz to, Zakon precizira da je pružalac medijske usluge dužan da jasno obeleži predizborni program, stoga je zabranjeno prikriveno objavljivanje predizbornog programa u vidu informativnog, zabavnog ili druge vrste programa.³⁴ Sa ciljem usaglašavanja

³⁴ Zakon o elektronskim medijima, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

sa ovim Zakonom, REM je usvojio novi Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje kojim je definisana zabra-na prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista ili kandidata ali i set pravila koja se odnose na načine informisanja o izbornim aktivnostima podnos-iliaca izbornih lista ili kandidata u periodu od raspisivanja izbora.³⁵ Donošenjem ovog Pravilnika je obaveza pružalaca medijskih usluga unapređena obavezu-jućim aktom koji reguliše njihove obaveze, dok se situacija u praksi nije znača-jno promenila kako REM u prethodnom izbornom ciklusu nije izvršio nikakav nadzor nad primenom ovog pravilnika.

Zakon o elektronskim medijima u svom članu 62 precizira koje su obaveze pružalaca medijskih usluga u odnosu na izbornu kampanju, pa tako trideset dana pre dana određenog za glasanje mediji ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl.), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave.³⁶ Već pomenuti Pravilnik REM-a precizira predstavljanje proglašenih izbornih lista i kandidata putem komercijalnih pružalaca medijskih usluga, te u situaciji ako komercijalni pružalac medijskih usluga predstavlja izborne liste ili kandidate dužan je da besplatno, jednako, bez diskriminacije, nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavi sve izborne liste i kandidate, pridržavajući se sporazuma zaključenog u skladu sa članom 144. Zakona o izboru narodnih poslanika.³⁷

Prethodno uspostavljena Metodologija za praćenje medija tokom izborne kam-panje³⁸ predviđala je objavljivanje periodičnih izveštaja na svakih 15 dana kam-panje, da bi na kraju bio objavljen i završni izveštaj. Međutim, do toga u prethod-nom izbornom ciklusu nije došlo. REM je, kako je navedeno, objavio samo jedan

³⁵ Pravilnik je u celosti dostupan na linku: <https://www.rem.rs/uploads/files/Javne%20rasprave/2024/Nacrt%20Pravilnika%20o%20nacinu%20izvrsavanja%20obaveza%20PMU%20tokom%20izborne%20kampanje.pdf>

³⁶ Zakon o elektronskim medijima, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

³⁷ Pravilnik je u celosti dostupan na linku: <https://www.rem.rs/uploads/files/Javne%20rasprave/2024/Nacrt%20Pravilnika%20o%20nacinu%20izvrsavanja%20obaveza%20PMU%20tokom%20izborne%20kampanje.pdf>

³⁸ Više detalja: <https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202023/Metodologija%20pracenja%20izborne%20kampanje%202023%20godine.pdf>

periodični izveštaj i to za period od 1. novembra do 14. decembra (do datuma otpočinjanja izborne tišine). Objavljeni monitoring je obuhvatio medijski sadržaj četiri kanala javnih medijskih servisa: RTS1, RTS2, RTV1, RTV2, kao i četiri kablovska pružalaca medijskih usluga: N1, Nova S, Al Jazeera i TV K1.³⁹ U posmatranom periodu REM je analizirao ukupno izborno vreme u programu odabranih televizija, vreme posvećeno državnim funkcionerima i na kraju kakav je bio opšti tonalitet programa (negativan/neutralan/pozitivan).⁴⁰ Radio televizija Srbije (RTS1) je u periodu koji je bio predmet analize REM-a imala zbirno oko 2 sata ukupno izbornog programa i prikaza aktivnosti državnih funkcionera. Negativan tonalitet bio je prisutan u oko 37% sadržaja, a pozitivan i neutralan u po nešto više od 31% sadržaja. Ukupno vreme na RTS2 posvećeno izbornom programu i aktivnostima državnih funkcionera bilo je nešto više od 11 minuta, a od toga negativan tonalitet bio je prisutan u 40% sadržaja, neutralan u 14%, a dominirao je najviše pozitivan tonalitet, u 46% analiziranog medijskog sadržaja. REM-ova analiza sadržaja na RTV1 pokazala je da je takođe prevagu odneo pozitivan tonalitet, sa 43% sadržaja, 39% sadržaja bilo je neutralno, dok je negativnog tonaliteta bilo 18% sadržaja koji je analiziran u posmatranom predizbornom periodu. Ukupno, nešto više od 2 sata programa ove televizije bilo je posvećeno izbornom programu i radu državnih funkcionera u datom periodu. Na RTV2 nešto više od sat vremena programa obuhvatilo je ove teme, od čega je oko 39% sadržaja ocenjeno kao negativan tonalitet, 37% neutralan, a oko 24% bilo je pozitivnog tonaliteta. Televizija N1 je u datom periodu analize medijskog sadržaja izbornom programu posvetila nešto više od 8 sati svog programa. Od toga, REM je ocenjujući tonalitet programa emitovanog na ovoj televiziji, utvrdio da je tonalitet 83% tog sadržaja ocenjen kao negativan, dok je 13% bilo neutralno, a svega 4% programa ocenjeno je pozitivnim tonalitetom. Televizija Nova S je izbornom programu i radu državnih funkcionera posvetila oko 7 sati svog programa, a REM je 76% tog sadržaja ocenio kao onaj u kome dominira negativni tonalitet, 12% ocenjuje se kao neutralan tonalitet, a 11% medijskog sadržaja u ovom periodu ocenjeno je kao sadržaj pozitivnog tonaliteta. Al Jazeera je u periodu od 1. novembra do 14. decembra izbornom sadržaju posvetila 12 minuta svog programa, u kome je prema analizi REM-a najpre dominirao negativan tonalitet, 71% sadržaja ocenjeno je na taj način, 27% sadržaja imalo je neutralan tonalitet, a 2% pozitivan. Televizija K1 TV je skoro 3 i po sata svog programa posvetila iz-

³⁹ Više informacija dostupno je na: <https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202023/Izbori-Javni%20servisi%20i%20kablovci-01%20nov%20do%2014%20dec.pdf>

⁴⁰ <https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202023/Izbori-Javni%20servisi%20i%20kablovci-01%20nov%20do%2014%20dec.pdf>

bornom sadržaju u analiziranom periodu. Od toga, najviše je dominirao neutralan tonalitet sadržaja, 46% programa REM ocenjuje na taj način, pozitivan tonalitet vezuje se za 45% programa, dok je negativan tonalitet, prema oceni REM-a, bio prisutan u 9% analiziranog sadržaja ove televizije.

U periodu pred održavanje izbora REM je 13. decembra održao hitnu sednicu REM-a na kojoj je usvojena odluka o pokretanju postupka protiv TV Pink, a nakon što je u jutarnjem programu (emisija „Novo jutro“) ove televizije prikazan seksualno-eksplicitan snimak. Na ovoj sednici REM je izneo osnovanu pretpostavku da je time došlo do povrede člana 65 i člana 70 Zakona o elektronskim medijima.⁴¹ Ovo je ujedno jedini slučaj gde je u periodu kampanje pokrenut postupak izricanja mera protiv nekog medija. Izborna kampanja za decembarske izbore ostavila je utisak da je dominantnu ulogu u kampanji imao predsednik Aleksandar Vučić koji nije bio kandidat na izborima što je uticalo na favorizovanje jednog izbornog učesnika. Pojavljivanje javnih funkcionera u kampanji je dominantno uticalo na favorizovanje predstavnika vladajuće koalicije.

Savet REM-a usvojio je Završni izveštaj o medijskom praćenju izbora, ali više od pola godine nakon decembarskih izbora ovaj izveštaj nije objavljen.

Regulatornom telu za elektronske medije je u periodu izborne kampanje, kao i nakon nje, podneto ukupno 30⁴² prijava protiv različitih pružalaca medijskih usluga zbog povreda obaveza pružalaca medijskih usluga u izbornoj kampanji. Sadržaj podnetih prijava u najvećem broju slučajeva odnosio se na prikazivanje programa koji nije jasno označen kao izborni program, kršenje člana Zakona o elektronskim medijima kojima se predviđa zastupljenost bez diskriminacije u izbornom programu, te povrede propisa o političkom oglašavanju. O ovim prijavama REM nije razmatrao tokom trajanja izborne kampanje, a odluke o prijavama nisu javno objavljene na internet stranici REM-a.

Izveštaj o sprovedenom nadzoru pružalaca medijskih usluga za izbore održane 2. juna 2024. još uvek nije dostupan na internet prezentaciji Regulatornog tela za elektronske medije. U posmatranom periodu, REM je primio 60 prijava protiv

⁴¹ Saopštenje je dostupno na sledećem linku: <https://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2023/12/pokrenut-postupak-protiv-pmu-tv-pink#gsc.tab=0>

⁴² Javno dostupne prijave na internet prezentaciji Regulatornog tela za elektronske medije. Prema izveštaju o radu REM-a za 2023 (a u delu koji se odnosi na vanredne izbore 2023) navodi se da je tokom izborne kampanje REM-u podneto 53 prijave u vezi sa izbornim programskim sadržajima PMU po kojima je savet postupao ili će tek doneti odluke.

različitih pružalaca medijskih usluga zbog povrede obaveza pružalaca medijskih usluga u izbornoj kampanji. Sadržaj podnetih prijava u većini slučajeva ticao se targetiranja novinara u toku izborne kampanje, povrede izborne tišine, povrede obaveza u odnosu na izbornu kampanju, povrede zabrane govora mržnje, prikrivenog prikazivanja predizbornog programa u vidu informativnog programa, omogućavanja privilegovanog položaja predstavniku vlasti i sl. Tri prijave podnete su protiv pružalaca medijskih usluga na lokalnu (Novi Pazar i Zrenjanin), a zbog sadržinski sličnih tvrdnjki. REM ni za ovaj izborni ciklus nije objavio odluke po podnetim prijavama na svojoj internet stranici.

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)

Kao i u dosadašnjim izbornim ciklusima i u ovoj izbornoj kampanji glavni fokus rada Agencije za sprečavanje korupcije odnosio se na pitanje funkcionerske kampanje kao i kontrolu korišćenja javnih sredstava u svrhu promovisanja političke kampanje.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) precizira rokove kojima ASK objavljuje plan kontrole godišnjih izveštaja do 15. marta tekuće godine na svom veb sajtu, a plan kontrole izveštaja o troškovima izborne kampanje pet dana od dana raspisivanja izbora. Izveštaj o kontroli Godišnjeg izveštaja objavljuje se na sajtu Agencije do 1. februara naredne godine, a Izveštaj o kontroli konačnih izveštaja o troškovima izborne kampanje, 120 dana od isteka roka za podnošenje ovih izveštaja.

Agencija je kao i ranije i u izbornom ciklusu za izbore održane 17. decembra 2023, angažovala posmatrače (terenski posmatrači i koordinatori). Pored oвога, ASK je 23. novembra u svojim prostorijama održala obuku za predstavnike političkih subjekata čiji je akcenat bio na pravilima ponašanja političkih subjekata u izbornoj kampanji. Agencija je obavestila političke subjekte o roku za podnošenje preliminarnih izveštaja o troškovima izborne kampanje.⁴³ Rok za podnošenje preliminarnog izveštaja o troškovima izborne kampanje bio je do 10. decembra 2023. Agencija je istakla da je političkim subjektima koji poseduju kvalifikovani elektronski potpis omogućeno da podnesu izveštaj elektronskim putem. Pred decembarske izbore ASK je političke subjekte obavestila i o obavezi obeležavanja reklamnog i drugog materijala u izbornoj kampanji, kao i o nedozvoljenim aktivnostima u izbornoj kampanji – zabrani finansiranja aktivnosti humanitarnog karaktera.

⁴³ Više informacija dostupno je na sajtu ASK: https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/izbori#

Sve proglašene izborne liste su dostavile Izjavu o nameri korišćenja sredstava iz budžeta za decembarske izbore. Svi politički subjekti imali su obavezu da za predmetni izborni ciklus Agenciji podnesu preliminarni i konačni izveštaj o troškovima kampanje. Agencija je u zakonskom roku usvojila Izveštaj o finansiranju izborne kampanje. Podaci dostupni u Izveštaju o kontroli troškova izborne kampanje 2023 pokazuju da je koalicija Aleksandar Vučić - Srbija ne sme da stane imala najveće troškove oglašavanja u izbirnoj kampanji za decembarske izbore. Na drugom mestu sa najvećim troškovima medijskog oglašavanja našla se koalicija Socijalistička partija Srbije, Jedinstvena Srbija i „Zeleni Srbije“. Treći politički subjekt sa najvećim troškovima oglašavanja je Koalicija Srbija protiv nasilja.⁴⁴ Kontrolom izveštaja o troškovima izborne kampanje političkih subjekata ASK je utvrdila nepravilnosti kod devet koalicija koje su učestvovalo na izborima za narodne poslanike, 17. decembra. Nepravilnosti i sumnje da je došlo do povrede Zakona uočene su kod političkog subjekta Koalicije Milica Đurđević Stamenkovski - Boško Obradović – Nacionalno okupljanje – Državotvorna snaga – Srpska stranka Zavetnici – Srpski pokret Dveri, Koalicije Nova Demokratska stranka Srbije – Pokret obnove Kraljevine Srbije, Koalicije Srbija protiv nasilja, kod političkog subjekta Narodne stranke, Stranke demokratske akcije Sandžaka, Koalicije Dosta je bilo – Socijaldemokratska stranka, Partije za demokratsko delovanje, Grupe građana Mi – Glas iz naroda prof. dr Branimir Nestorović, Nove stranke i Ruske stranke. U svim navedenim slučajevima Agencija za sprečavanje korupcije je pokrenula postupke prikupljanja dokaza radi utvrđivanja postojanja povrede Zakona.⁴⁵

Agencija za sprečavanje korupcije je donela odluke po ukupno 39⁴⁶ javno dostupnih prijava podnetih u predizbornom i postizbornom periodu. Od ovog broja analiziranih odluka po prijavama, ASK je prihvatile 12 prijava, a sve su se odnosile na predizborni period. Osam prijava je podneto protiv Srpske napredne stranke sa tvrdnjom da je došlo do povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, a od toga u šest slučajeva Agencija je izrekla meru upozorenja. Jedna prijava pokrenuta je protiv Srpske narodne partije, takođe zbog tvrdnji da postoji povreda Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, a i u ovom slučaju izreknuta je opomena.

⁴⁴ Više informacija dostupno je u Izveštaju: https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20kontroli%20tro%C5%A1kova%20izborne%20kampanje%202023%20Parlament%20i%20APV.pdf

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Broj se odnosi na javno dostupne odluke po prijavama, objavljene na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije

Još tri prijave pokrenute se zbog sumnje u kršenje članova Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i to jedna protiv Koalicije Srbija protiv nasilja, a dve protiv Socijalističke partije Srbije. Agencija je odlučujući po ovim prijavama izrekla opomene. Kao priloženi dokazi u prijavama najčešće su navođene stranice društvenih mreža, internet portali i web prezentacije određenih političkih stranaka/koalicija. Do zaključenja ovog izveštaja, među objavljenim predmetima pred drugim stepenom, odnosno pred Upravnim sudom, nema dostupnih predmeta koji se odnose na sadržinu ranije podnetih prijava Agenciji.

U pripremnim radnjama za izbore održane 2. juna 2024. ASK je aprila meseca pozvala političke subjekte i druga zainteresovana lica da učestvuju na obuci o primeni Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Odluka o primeni Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i korišćenju javnih resursa održana je 25. aprila, a praćenje obuke bilo je organizованo i u online formatu. U istom periodu, Agencija je obavila razgovore i potpisala ugovore sa terenskim posmatračima za praćenje izborne kampanje za beogradske izbore. Kao i prema ranijoj praksi, Agencija je i za ove izbore obavestila političke subjekte o rokovima za podnošenje preliminarnih i konačnih izveštaja o troškovima izborne kampanje. Rok za podnošenje preliminarnog izveštaja bio je do 26. maja 2024, dok je rok za podnošenje konačnog izveštaja 30 dana od dana objavljivanja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora.

Kao i ranijih ciklusa, Agencija je odlučivala po prijavama koje su se odnosile na izbornu kampanju za lokalne izbore, održane 2. juna 2024. u Beogradu. Od ukupno 31 odluke po prijavama koje su objavljene na sajtu ASK, Agencija je izrekla meru upozorenja u 10. U svim odlukama opomena je izreknuta Srpskoj naprednoj stranci zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U jednoj odluci po prijavi koja se odnosila na odlučivanje o kršenju odredbi pomenutog Zakona od strane Srpske napredne stranke, nije jasno kako je Agencija odlučila. Utvrđeno je da postoji kršenje člana Zakona ali se iz dispozitiva rešenja odluke nije moglo protumačiti o kakvoj se opomeni radilo. Podnete prijave većinski su se odnosile na predizborni period, a svega tri ticale su se postizborne faze izbornog ciklusa.

Posebnu pažnju ovog izbornog ciklusa imao je rad takozvanih kol centara Srpske napredne stranke u prostorijama jednog sportskog centra u Beogradu. Agencija se povodom velikog broja dopisa koja su stigla na njenu adresu oglasila u vezi sa tim da li je za vreme izborne kampanje organizovanje i rad kol centara od strane političkih subjekata dozvoljena aktivnost u smislu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U tom saopštenju, ASK je navela da: „prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti izborna kampanja predstavlja skup aktivnos-

ti političkih subjekata koje počinju od dana raspisivanja izbora i okončavaju se danom donošenja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora, u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanja birača da za njih glasaju, odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima i koje obuhvataju: rad sa biračima i članstvom; organizovanje i održavanje skupova; promociju, izradu i podelu reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija; političko oglašavanje; istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške, PR i konsultantske usluge; sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti, kao i druge slične aktivnosti; ostale aktivnosti čiji su troškovi nedvosmisleno povezani sa izbornom kampanjom⁴⁷. Stoga, tumačivši navedeno, Agencija je iznela stav da „rad i organizovanje kol centara od strane političkih subjekata predstavlja političku aktivnost u izbirnoj kampanji u skladu sa navedenim zakonom“⁴⁸. Agencija je naglasila da se kol centri mogu organizovati i u cilju istraživanja javnog mnjenja, za rad sa članstvom ili biračima, te da ovaj vid aktivnosti nije zabranjen u smislu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Nadzorni odbor za izbornu kampanju

Nadzorni odbor za izbornu kampanju prvi put je uspostavljen pred parlamentarne izbore održane 2020. godine kao telo koje sprovodi opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnositelaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti.⁴⁹

Narodna Skupština Republike Srbije je 26. oktobra 2023. usvojila Odluku o imenovanju članova Nadzornog odbora za izbornu kampanju. U sastav ovog tela imenovano je 10 članova: Svetislav Goncić – upravnik Narodnog pozorišta u Beogradu, doktor političkih nauka Aleksandar Milosavljević, redovni profesor Dragan Vučinić, doktor političkih nauka Jovanka Matić, naučni savetnik Slobodan Prvanović, redovni profesor Branko Rakić, savetnik za pravna pitanja Miodrag Savović, vanredni profesor Bojan Tubić, magistar nauka Vojin Vučićević i prvak opere Aleksandar Stamatović.⁵⁰ U odnosu na prethodni sastav ovog tela, oformljenog za izbore 3. aprila 2022. novi članovi odbora su Aleksandar Milosavljević, Dragan Vučinić, Jovanka Matić, Slobodan Prvanović, Bojan Tubić i Vojin Vučićević.

⁴⁷ Saopštenje povodom rada kol centra na dan izbora, više na: <https://www.acas.rs/lat/news/613>

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Član 145 Zakona o izboru narodnih poslanika.

⁵⁰ Više na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS54-23%20lat..pdf

U periodu od 10. novembra 2023. do 11. januara 2024. godine, Nadzorni odbor za izbornu kampanju održao je ukupno osam sednica. Prve dve sednice održane su istog dana i na njima je usvojen Poslovnik o radu, a odlučeno je i da se odbor obrati republičkom javnom medijskom servisu, radi dobijanja informacije o zaključenju sporazuma za predstavljanje podnositaca proglašenih izbornih lista. Treća sednica odbora održana je 14. novembra i tom prilikom je odbor razmatrao informacije u vezi sa postupanjem učesnika u izbornom postupku, koje su dostavili članovi Nadzornog odbora. Na ovoj sednici Nadzorni odbor za izbornu kampanju je izrazio zabrinutost zbog postupaka svih učesnika u izbornom procesu i posebno medijskih sadržaja usmerenih na diskreditaciju izbornih učesnika zasnovanu na političkom ubeđenju ili članstvu u političkoj organizaciji i na narušavanje moralnog integriteta ličnosti izbornih kandidata. Stoga, Nadzorni odbor uputio je apel učesnicima izbornog procesa kao i medijima koji izveštavaju, radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata, da se uzdrže od podsticanja mržnje i napada na ličnost kandidata.⁵¹ Četvrta sednica je održana 28. novembra 2023. na kojoj se razmatralo o predstavkama građana i informacijama članova Nadzornog odbora u vezi sa postupanjem učesnika u izbornom procesu. Nadzorni odbor je razmatrao predstavku dostavljenu od strane Akademije ženskog liderstva i jednoglasno odlučio da uputi dopis podnosiocu predstavke u vezi poštovanja člana 47. Zakona o rođnoj ravnopravnosti. Uz to, razmatrala se i predstavka građana u vezi medijskih nastupa pojedinih članova Nadzornog odbora i većinom glasova odlučeno je da tim radnjama članovi nisu prekršili Poslovnik Nadzornog odbora. Nadzorni odbor je razmatrao i tri predloga koje je uputio član odbora Slobodan Prvanović u vezi sa nastupima predsednika Republike u medijima. Većinom glasova predlozi su odbačeni kao neosnovani. Na petoj sednici Nadzornog odbora odlučivalo se o prijavama Posmatračke misije CRTA, Biroa za društvena istraživanja, 10 predloga člana Nadzornog odbora Slobodana Prvanovića (za formiranje liste organizacija i institucija koje bi Nadzorni odbor pozvao na sastanke, da se usvoji tekst o funkcionerskoj kampanji, da se na sednicu pozove sudija Sava Đurđić, bivši član Visokog saveta sudstva, a 7 predloga se ticalo obraćanja, gostovanja odnosno intervjuja predsednika Aleksandra Vučića u periodu izborne kampanje), tri predloga člana Nadzornog odbora Dragana Vučinića (sa zahtevom da odbor uputi obaveštenje javnosti, da objavi saopštenje u cilju zaštite moralnog integriteta ličnosti više kandidata na izborima i da odbor doneće odluku od 27. novembra). Uz ovo, poslednje četiri tačke dnevnog reda Pete sednice odnosile su se na razmatranje predloga i saopštenja članice Nadzornog odbora Jovanke Matić. U vezi sa prijavom Posmatračke misije CRTA koja

⁵¹ Više na: <http://www.parlement.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

se odnosila na navodno korišćenje govora mržnje i vođenje negativne kampanje protiv opozicione izborne liste na lokalnim izborima, Nadzorni odbor je skrenuo pažnju da se svi učesnici u izbornom procesu ponašaju na civilizovan, pristojan i tolerantan način, te uputio apel da se predmetna izjava iz prijave ukloni sa Instagram profila Srpske napredne stranke. Peta sednica Nadzornog odbora nastavljena je 11. decembra 2023. i na njoj se raspravljalo o predlozima članova odbora Slobodana Prvanovića, Jovanke Matić i Dragana Vučinića. Nakon održanih izbora, 18. decembra 2023, Nadzorni odbor održava svoju šestu sednicu. Na ovoj sednici Nadzorni odbor je usvojio odgovore na 3 prijave Posmatračke misije CRTA. Prva prijava odnosila se na nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku a CRTA je podnela protiv POMORAVSKI GLASNIK d.o.o. Niš i Vladimira Orlića, člana Srpske napredne stranke. U odnosu na ovu prijavu, a imajući u vidu svoje nadležnosti, Nadzorni odbor za izbornu kampanju je posmatračkoj misiji CRTA uputio predlog da se obrate nadležnom Regulatornom telu za elektronske medije koje je nadležno prema članu 7 Zakona o elektronskim medijima da izrekne mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom.⁵² Sedma sednica Nadzornog odbora za izbornu kampanju održana je 25. decembra 2023, a tom prilikom su članovi Nadzornog odbora usvojili beleške sa sastanka sa predstnikom REM i predstavnicima RTS. Uz to, na ovoj sednici se razmatralo i predlozima tri člana odbora: Jovanke Matić, da Nadzorni odbor za izbornu kampanju predloži Narodnoj skupštini Republike Srbije da pokrene inicijativu za razrešenje svih članova Saveta REM-a (predlog je odbijen), Slobodana Prvanovića, da Nadzorni odbor usvoji stav da su izbori održani 17. decembra 2023. godine bili neregularni u aspektu izborne kampanje (predlog je odbijen), Dragana Vučinića, o korišćenju izveštaja OEBS i Posmatračke misije CRTA o oceni regularnosti izbora održanih 17. decembra u završnom dokumentu Nadzornog odbora (predlog je odbijen).⁵³ Nadzorni odbor za izbornu kampanju je 11. januara održao osmu sednicu na kojoj se razmatralo o prijavi Srpske napredne stranke od 4. januara, kao i o pripremi Izveštaja o radu Nadzornog odbora za izbornu kampanju.

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

Analiza rada Nadzornog odbora za izbornu kampanju u periodu pre i posle izbora, dala je sličan utisak kao i u prethodnoj izbirnoj kampanji. Rad Nadzornog odbora i dalje nije prepoznat kao suštinski značajan segment izbornog procesa, a aktivnosti Nadzornog odbora i dalje ostaju nedovoljno medijski ispraćene. Nadzorni odbor je u januaru ove godine objavio Izveštaj⁵⁴ o svom radu. Neka od pitanja koja su posebno pokrenuta od strane članova nadzornog odbora ticala su se položaja predsednika Republike i njegovog učešća u partijskim aktivnostima Srpske napredne stranke i neophodnosti predstavljanja izbornih programa u izbirnoj kampanji. Tri člana Odbora priložila su izdvojeno mišljenje o ovoj izbirnoj kampanji, naglašavajući da je prema njihovom opštem utisku ona bila neregularna, a da je Nadzorni odbor delovao kao „jedna od zarobljenih državnih institucija koja ne radi u korist javnog interesa, već u korist parcijalnih interesa vladajuće većine“⁵⁵. Nadzorni odbor za izbornu kampanju bez ozbiljne reforme ne može ispuniti očekivanja pa ostaje upitno da li ovako zamišljeno telo i treba da postoji.

⁵⁴ Izveštaj je dostupan na web prezentaciji Narodne skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.rs/upload/documents/dokumenta/IZVESTAJ%20Nadzornog%20odbora%202023-%202024%20LAT.pdf>

⁵⁵ Ibid

CESID I IZBORNI DAN – Parlamentarni i lokalni izbori 2023 – 2024

Tamara Antović i Ivo Čolović

U periodu između 3. aprila 2022. godine i 2. juna 2024. godine, posmatrači Centra za slobodne izbore i demokratiju su učestvovali u kontroli tri velika izborna ciklusa. Za nešto više od dve godine u Srbiji su održani: 1) predsednički, parlamentarni i lokalni izbori; 2) parlamentarni izbori i izbori za odbornike Skupštine grada Beograda i 3) lokalni izbori u 65 lokalnih samouprava na teritoriji Republike Srbije. Zaključno sa poslednjim izborima iz juna 2024. godine CeSID je zakružio svoju 33. posmatračku misiju od svog osnivanja. Pored standardnog posmatranja izbornog dana na parlamentarnim, predsedničkim i beogradskim izborima, CeSID je ovog puta uspeo da, po prvi put, rasporedi svoje posmatrače i na biračka mesta u dva najveća grada u Srbiji pored Beograda, u Novom Sadu i Nišu.

Osim samog izbornog dana, CeSID je imao kontrolu i nad predizbornim radnjama kroz praćenje rada Republičke izborne komisije u slučaju parlamentarnih izbora, ali i rada Gradske izborne komisije u Beogradu. Rad izborne administracije je, pored predizbornog perioda i samog izbornog dana, praćen i u postizbornom periodu kako bismo imali uvid u proces rešavanja izbornih sporova i konačno objavljivanje izbornih rezultata. Kao i do sada, prioritet CeSID-ove posmatračke misije je bio na samom izbornom danu, pa je tako još jednom naša organizacija obučila i pripremila veliki broj posmatrača koji su u toku izbornog dana imali zadatak da isprate celokupan rad biračkih odbora, od preuzimanja materijala, otvaranja biračkog mesta, toka glasanja, pa sve do zatvaranja biračkog mesta i procesa prebrojavanja glasova.

Fokus posmatranja je stavljen na praćenje izbornih nepravilnosti i prekršaja uz konstantnu komunikaciju sa CeSID-ovim kol centrom kako bi eventualni problemi u toku glasanja bili transparentno komunicirani sa svim političkim akterima kao i sa zainteresovanom javnosti. CeSID-ov tradicionalni partner od 2020. godine IPSOS Srbija je, sa druge strane, vodio računa da svi podaci o izlaznosti na biračkim mestima, kao i oni o preliminarnim izbornim rezultatima, budu precizno statistički obrađeni i dostavljeni javnosti na uvid u odgovarajućem vremenskom roku.

CeSID je svoje posmatrače rasporedio na biračka mesta na odgovarajućem nacionalno/lokalno reprezentativnom uzorku. U slučaju parlamentarnih i beogradskih izbora održanih 17.12.2023. godine, posmatrači su pokrili 865 biračkih mesta sa kojih su izveštavali o kvalitetu izbornog procesa kao i kvantitativne podatke o broju građana koji su uzeli učešće u izbornom procesu ali i o tome kakva je bila njihova izborna volja na datom biračkom mestu.

Kada su u pitanju lokalni izbori održani 02.06.2024. godine, CeSID je svoje posmatrače imao na tri stratifikovana, reprezentativna uzorka od 350 biračkih mesta u Beogradu, 110 biračkih mesta u Novom Sadu i 90 biračkih mesta u Nišu. Kao i uvek do sada, reprezentativni uzorak nam je omogućavao uvid u nepravilnosti na biračkim mestima, praćenje toka glasanja, dobijanje podataka o izlaznosti, a kroz parcijalno, paralelno prebrojavanje glasova na uzorku (PPVT - Partial Parallel Vote Tabulation metod) i dobijanje preciznih preliminarnih izbornih rezultata na svim nivoima na kojima smo posmatrali izbore. Posmatranje izbornog dana od strane CeSID-ovih posmatrača je podrazumevalo i praćenje rada biračkih odbora kroz posebno pripremljene formulare u kojima su ocenjeni svi značajniji elementi koji čine tok izbornog dana i ophodjenje biračkih odbora prema izazovima sa kojima su se susretali.

U nastavku ćemo prikazati dobijene rezultate ovog procesa.

PARLAMENTARNI IZBORI 2023

Izveštaj koji se nalazi pred vama je sastavljen od četiri celine:

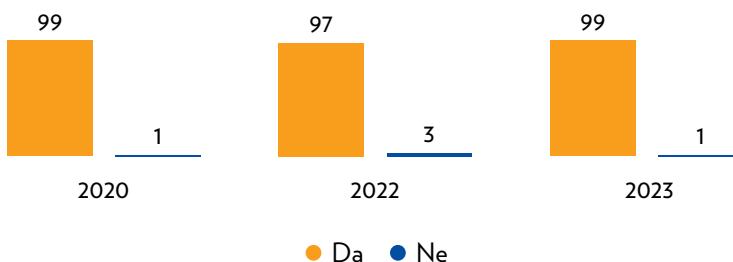
- ➔ prijem materijala;
- ➔ otvaranje biračkih mesta;
- ➔ tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora;
- ➔ zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora.

Radi što bolje analize, sve nalaze smo predstavili kroz poređenje posmatračkih podataka sa ovogodišnjih parlamentarnih izbora i podataka dobijenih sa parlamentarnih izbora sprovedenih 2016., 2020. i 2022. godine.

Prijem materijala

Kada pričamo o prijemu materijala i da li je isti pravovremeno dostavljen biračkom odboru, primećujemo da na svega 1% biračkih mesta izborni materijal nije dostavljen pravovremeno. Na parlamentarnim izborima sprovedenim 2022. godine izborni materijal pravovremeno nije dostavljen na 3% biračkih mesta na kojima su te godine bili CeSID-ovi posmatrači. Naši posmatrači su zabeležili da na jednom biračkom mestu nije pravovremeno dostavljena zbirna lista za gradske odbornike, ali je ovaj nedostatak brzo rešen reakcijom nadležnih tela.

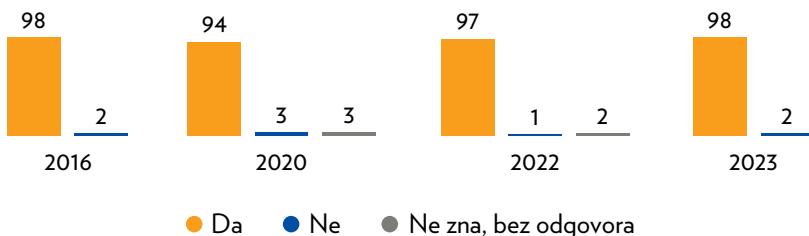
Da li je biračkom odboru pravovremeno (pre izbornog dana) uručen izborni materijal? (u %)



Otvaranje biračkih mesta

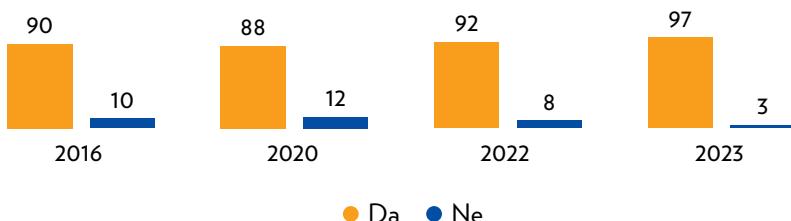
Proces otvaranja biračkih mesta u ovom izbornom ciklusu protekao je regularno na većini biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Na ovogodišnjim izborima kašnjenje prilikom sastajanja članova biračkog odbora zabeleženo je na 2% biračkih mesta. Upoređivanjem sa parlamentarnim izborima 2016. godine primećujemo da nema odstupanja kada je reč o sastajanju biračkog odbora na vreme, dok kada ovogodišnji izborni ciklus uporedimo sa izborima sprovedenim 2022. godine primećujemo da je broj biračkih mesta koja nisu otvorena na vreme porastao za jedan procentni poen, dok je u odnosu na 2020. godine procenat ovih biračkih mesta smanjen za jedan procentni poen.

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 83% biračkih mesta nije otvoreno u 7h. U poređenju sa ranijim parlamentarnim izborima, primećujemo da je procenat biračkih mesta koja nisu otvorena na vreme ove godine najniži. U odnosu na parlamentarne izbore sprovedene 2022. godine procenat biračkih mesta koja nisu otvorena na vreme je manji za pet procenatnih poena, dok je u odnosu na parlamentarne izbore 2020. godine ovaj broj biračkih mesta manji za devet procenatnih poena. Razlozi zbog kojih biračko mesto nije otvoreno u 7h se iz godine u godinu ponavljaju, a glavni razlozi za kašnjenje sa otvaranjem biračkog mesta jesu: neorganizovanost biračkog odbora pri raspodeli poslova, dugo brojanje primljenog izbornog materijala, problemi sa kontrolnim listićem, neispravnost UV lampe, nezapečaćene glasačke kutije, kao i veliki broj članova biračkog odbora (što dovodi do konfuzije u podeli odgovornosti) ali i manjak ljudi u biračkom odboru.

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

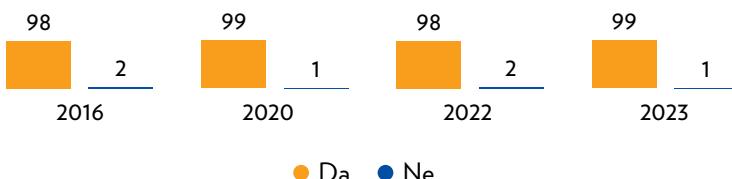


Kada pričamo o propagandnom materijalu, u 97% slučajeva u neposrednoj blizini biračkog mesta nije bilo propagadnog materijala na ovogodišnjim izborima. Ova procedura nije ispoštovana na 20 biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, međutim na 13 biračkih mesta gde je ovo bio slučaj, članovi biračkog odbora su postupili tako što su uklonili propagandni materijal ili pozvali na-

dležne službe da to učine, dok na ostalih 7 biračkih mesta ovaj tip materijala nije bio uklonjen iz kruga od 50 metara oko biračkog mesta. S druge strane, na izborima koji su sprovedeni 2022. godine, ova nepravilnost uočena je na 5% biračkih mesta, dok je na izborima sprovedenim 2020. godine ovaj procenat biračkih mesta bio najniži – 1%.

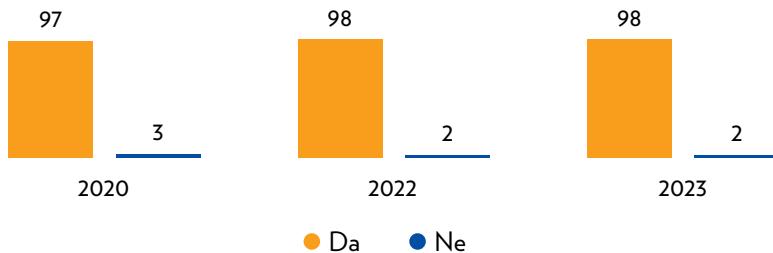
Procedura provere glasačke kutije u prisustvu prvog birača ispoštovana je na 99% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. S druge strane, ova procedura nije ispoštovana na 22 biračka mesta, odnosno na 1% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Poređenjem sa prethodnim parlamentarnim izborima, primećujemo da je 2020. godine procenat biračkih mesta na kojima je ova procedura ispoštovana isti kao i u ovom izbornom ciklusu, dok na parlamentarnim izborima 2016. i 2022. godine ova procedura nije ispoštovana na po 2% biračkih mesta.

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



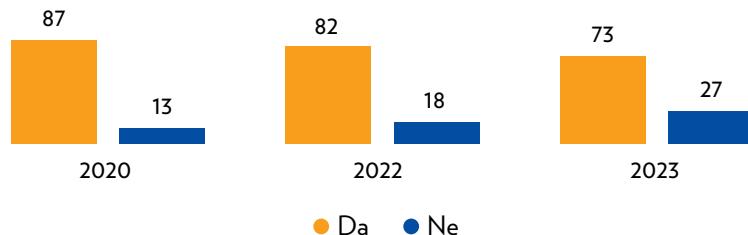
Kada se radi o adekvatnom obeležavanju biračkog mesta, primećujemo da je na ovogodišnjim izborima 98% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači adekvatno obeleženo, odnosno sve vreme su bili istaknuti broj i naziv biračkog mesta, zbirna lista, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora. S druge strane, ostalih 2% biračkih mesta nije bilo adekvatno obeleženo zbog toga što nisu istaknute zbirne liste, zastava i/ili 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, dok su u odnosu na izbore sprovedene 2022. godine procenti isti.

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 %)



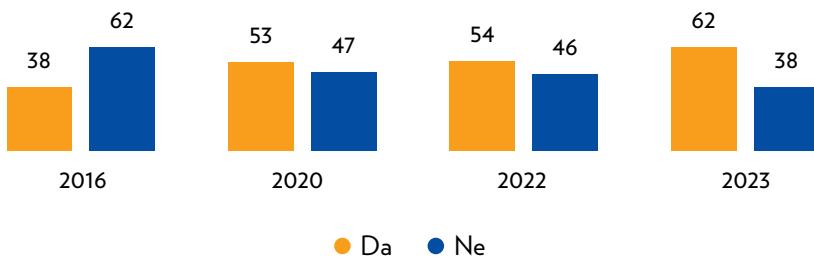
Na nešto više od četvrtine biračkih mesta (27%) na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači nisu bili istaknuti informativni posteri za birače, odnosno ova procedura nije ispoštovana na 193 biračka mesta. Kada ovaj podatak uporedimo sa izbornim ciklusima od kada je ova procedura uvedena primećujemo da se iz godine u godinu ova procedura sve manje poštuje.

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



Kada je reč o pristupačnosti biračkih mesta osobama sa invaliditetom, kao i do sada primećujemo veliki napredak u odnosu na prethodne izborne cikluse. Pa tako, poređenje sa parlamentarnim izborima 2016. godine pokazuje da je procenat biračkih mesta koja su dostupna osobama sa invaliditetom porastao za 24 procennta poena (2016. – 38%, 2023. – 62%).

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

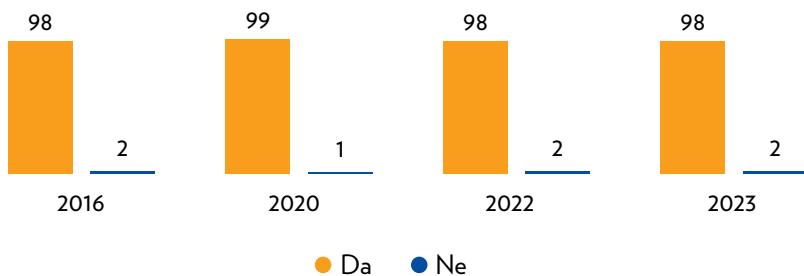


Tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora

Nepravilnosti koje CeSID-ovi posmatrači beleže iz izbornog ciklusa u izborni ciklus se ponavljaju.

Nekorišćenje UV lampe zabeleženo je na 2% biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači. U poređenju sa parlamentarnim izborima sprovedenim 2016. i 2022. godine procenat ovih biračkih mesta je isti, dok je u odnosu na izbore sprovedene 2020. godine procenat biračkih mesta na kojima nije korišćena UV lampa veći za jedan procentni poen.

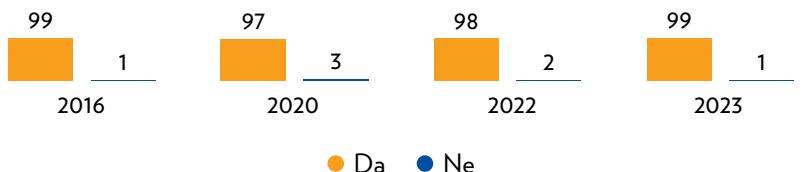
Da li je prilikom provere glasača korišćenja UV lampa, da se utvrdi da li je glasač već glasao na drugom biračkom mestu? (u %)



Procedura adekvatne provere identiteta glasača na osnovu važećeg ličnog dokumenta nije ispoštovana na 1% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Procenat ovih mesta je u odnosu na parlamentarne izbore sprovedene 2022. godine manji za jedan procentni poen. Upoređivanjem podataka sa ovogodišnjim izbora i prethodnih izbornih ciklusa, primećujemo da je na parlamenta-

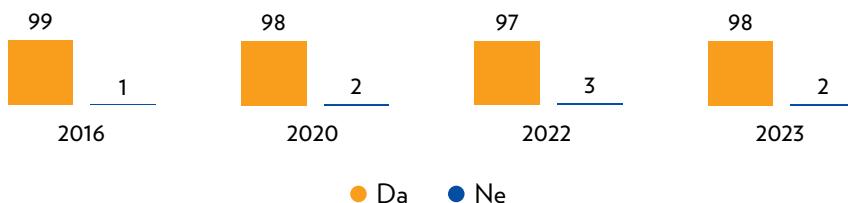
rnim izborima 2020. godine procenat biračkih mesta na kojima nije ispoštovana ova procedura najviši (3%). Nepoštovanje ove procedure se uglavnom dešava na manjim biračkim mestima u kojima se članovi biračkog odbora i glasači uglavnom znaju, usled čega najčešće dolazi do neproveravanja ličnih dokumenata.

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



Procedura nanošenja spreja na prst nije ispoštovana na 2% biračkih mesta iz uzorka. Na parlamentarnim izborima 2016. godine procenat biračkih mesta na kojima nije bila ispoštovana ova procedura je najmanji (1%), dok je na izborima sprovedenim 2022. godine ovaj procenat najviši (3%).

Da li je svim biračkima nanet sprej na prst? (u %)

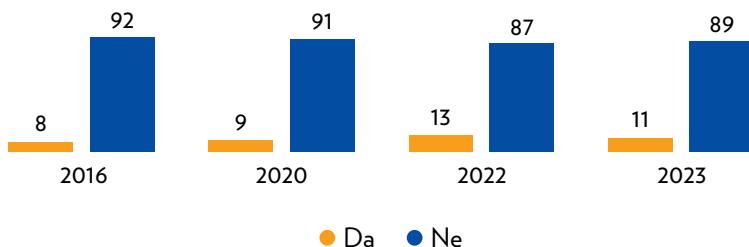


Kada je reč o proceduri potpisivanja birača u izvod iz biračkog spiska na izborima sprovedenim ove godine, naši posmatrači su na 3 biračka mesta primetili da ova procedura nije ispoštovana. S druge strane, poređenjem sa parlamentarnim izborima sprovedenim 2022. godine broj ovih biračkih mesta je manji, međutim na parlamentarnim izborima 2020. godine ova procedura ispoštovana je na svim biračkim mestima na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači.

Nepravilnosti na biračkom mestu

CeSID-ovi posmatrači su na 76 biračkih mesta zabeležili probleme u održavanju reda na biračkom mestu. Najmanje problema u održavanju reda na biračkom mestu bilo je na parlamentarnim izborima 2016. godine, zatim na parlamentarnim izborima 2020. godine. Više problema u održavanju reda na biračkom mestu zabeleženo je na izborima 2022. godine, kada je na 13% biračkih mesta bilo problema u održavanju reda na biračkom mestu. Najčešći problem koji je ometao rad na biračkom mestu ove ali i prethodnih godina jeste korišćenje mobilnih telefona, foto aparata i kamere. Takođe, pored ova dva učestala problema koja su dovela do remećenja reda, naši posmatrači su uočili i par sukoba između glasača i biračkog odbora.

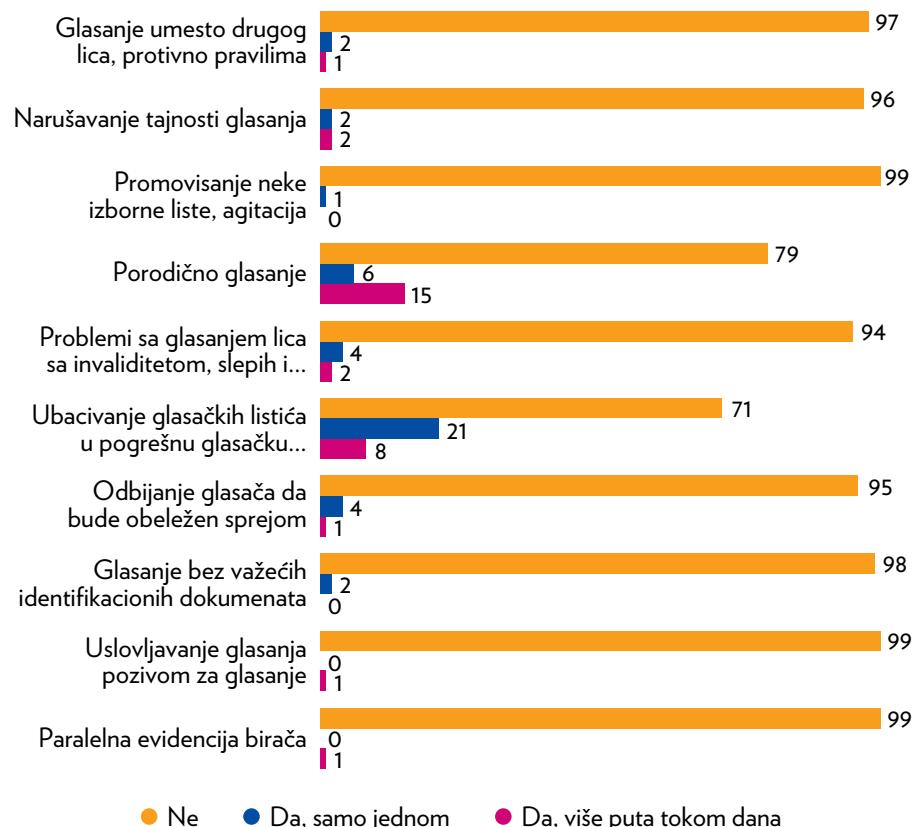
Da li je bilo problema u održavanju reda na biračkom mestu? (u %)



Usled problema koji su uticali na održavanje reda na biračkom mestu došlo je do prekida glasanja na 11 biračkih mesta, od kojih je na 8 biračkih mesta prekid rada trajao do 10 minuta, na ostala 3 biračka 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.

Najčešća nepravilnost koju su beležili CeSID-ovi posmatrači u toku izbornog dana jeste ubacivanje glasačkih listića u pogrešnu glasačku kutiju, što je bio slučaj na zbirno 29% biračkih mesta.

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

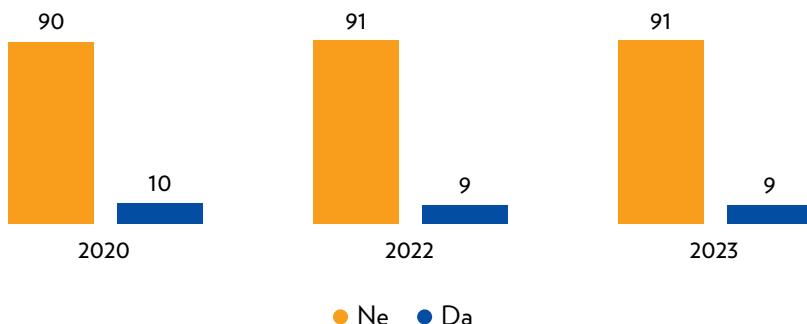


Sa porodičnim glasanjem naši posmatrači susreli su se na zbirno 21% biračkih mesta. S druge strane, na po 4% biračkih mesta naši posmatrači su uočili sledeće probleme koji su se desili samo jednom u toku dana - problem sa glasanjem lica sa invaliditetom, slepih i nepismenih lica, kao i odbijanje glasača da bude obeležen sprejom. Važno je napomenuti da su naši posmatrači uočili vođenje paralelnih evidencija (najčešće od strane članova biračkih odbora) na sedam biračkih mesta, dok je na devet biračkih mesta bilo situacija gde su birači bili uslovljeni da glasaju tako što im je traženo da biračkom odboru daju poziv za glasanje. Na 12 biračkih mesta naši posmatrači su primetili izolovane slučajevе gde su birači glasali bez da su pokazali svoje identifikacione dokumente, dok je na još četiri biračka mesta tokom izbornog dana kontinuirano uočavana praksa da su birači glasali bez da su im provereni dokumenti.

Tajnost glasanja je bila ugrožena na ukupno trideset biračkih mesta, a na 25 biračkih mesta je bilo slučajeva glasanja umesto drugog lica, protivno pravilima.

Na 61 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 2022. godine ovo je bio slučaj na 10% biračkih mesta, što je za jedan procentni poen više nego na ovogodišnjim izborima.

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



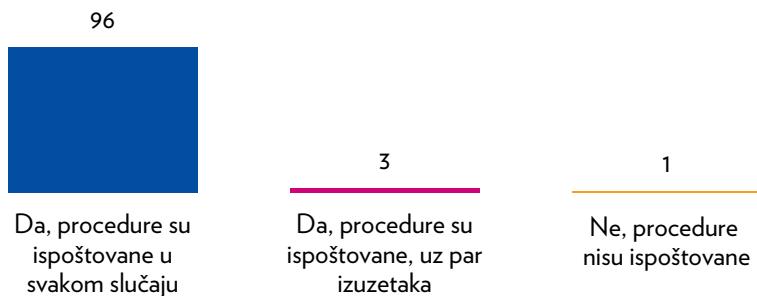
Na ovogodišnjim parlamentarnim izborima nije bilo zabeleženih slučajeva pozivanja policije zbog sumnje da je neki birač pokušao da iznese glasački listić. Ovo je bio slučaj i na parlamentarnim izborima 2022. godine, dok na izborima sprovedenim 2020. godine na 15 biračkih mesta (3%) članovi biračkog odbora su pozvali policiju zbog ove sumnje.

Glasanje van biračkog mesta

Za glasanje van biračkog mesta prijavilase 9.201 osoba, međutim van biračkog mesta glasalo je 8.169 osoba.

Na 96% biračkih mesta na kojima je sprovedeno glasanje van biračkog mesta procedure su ispoštovane u svakom slučaju. S druge strane, na 3% biračkih mesta za glasanje van biračkog mesta uglavnom su ispoštovane sve procedure uz par izuzetaka, dok na 1% biračkih mesta na kojima je bilo glasanje van istog procedure nisu ispoštovane. Ukupno na dvadeset četiri biračka mesta u ovom izbornom ciklusu bilo je slučajeva da procedure za glasanje van biračkog mesta nisu u potpunosti ispoštovane.

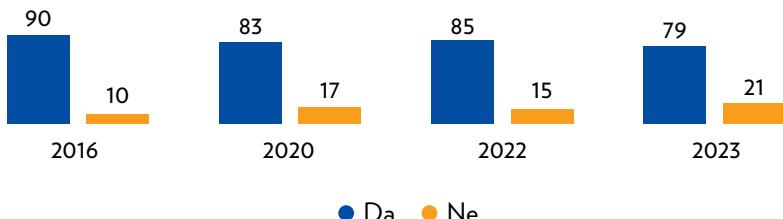
Da li su procedure za glasanje van biračkog mesta za sve birače ispoštovane? (u %)



Rad biračkog odbora

Birački odbor je jedan od najvažnijih faktora koji utiču na tok glasanja i red na biračkom mestu. Članovi biračkog odbora moraju da budu obučeni i dobro upoznati sa izbornim procedurama, načinom organizacije biračkog mesta, odnosno organizacije uloga biračkog odbora i načinom na koji treba da odreaguju ukoliko dođe do problema na biračkom mestu. Na ovogodišnjim parlamentarnim izborima na 21% biračkih mesta naši posmatrači zabeležili su da nisu svi stalni članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici bili na biračkom mestu tokom celog izbornog dana. Poređenjem sa prethodnim parlamentarnim izborima održanim u Srbiji, primećujemo da je na ovogodišnjim izborima procenat ovih biračkih mesta najviši. Ova praksa je na parlamentarnim izborima 2022. godine zabeležena na 15% biračkih mesta, dok je na izborima 2020. godine ova praksa zabeležena na 17% biračkih mesta.

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

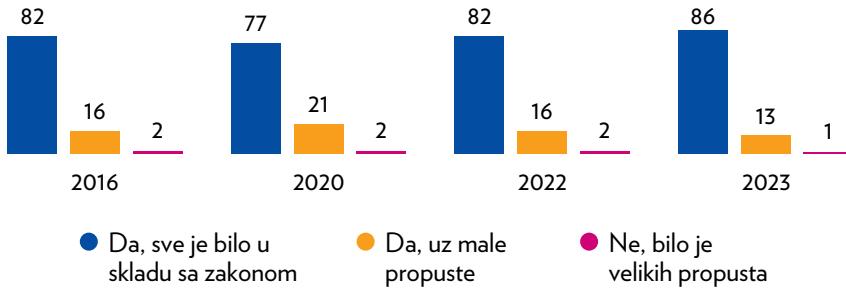


Članovi biračkog odbora su u obavezi da svoje identifikacione kartice nose u toku celog izbornog dana dok su na biračkom mestu. Naši posmatrači su na 17 biračkih mesta (2%) zabeležili da članovi biračkog odbora nisu nosili svoje identifikacione kartice u toku celog dana. Praksa da članovi biračkog odbora ne nose svoje identifikacione kartice 2020. godine zabeležena je na 5% biračkih mesta, dok je na izborima 2022. godine ova praksa zabeležena na 3% biračkih mesta.

Kada je reč o zakonskim procedurama koje birački odbor mora da ispoštuje na biračkom mestu u toku izbornog dana, primećujemo da je na 86% biračkih mesta birački odbor izborni proces sproveo u skladu sa zakonom. S druge strane, na 13% biračkih mesta sve je sprovedeno u skladu sa zakonom uz male propuste, dok beležimo da na 8 biračkih mesta (1%) 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 ovogodišnjim izborima procenat biračkih mesta na kojima su izbori sprovedeni u skladu sa zakonom najviši. Najviše propusta bilo je na parlamentarnim izborima sprovedenim 2020. godine.

Celokupna prosečna ocena koju su CeSID-ovi posmatrači dali članovima biračkog odbora iznosi 4,5. Prosečna ocena nešto je viša u odnosu na 2022. godinu, odnosno sa 4,4, porasla je na 4,5.

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

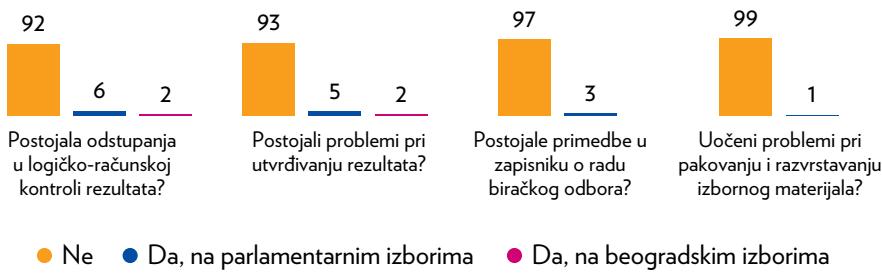


Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

Kada je reč o zatvaranju biračkih mesta, na ovogodišnjim parlamentarnim izborima 97% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači zatvoreno je u 20h, dok 22 biračka mesta (3%) nisu zatvorena u 20h. Poredanjem sa prethodnim izbornim ciklusima najvećeg odstupanja bilo je na parlamentarnim izborima 2022. godine kada su zabeležene velike gužve na biračkim mestima i gde 12% biračkih mesta iz uzorka nije zatvoreno u 20h. Na 37% 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 2022. godinu manji za 3 procennta poena. S druge strane na 8 biračkih mesta glasačima koji su se našli na biračkom mestu nakon 20h nije omogućeno da glasaju.

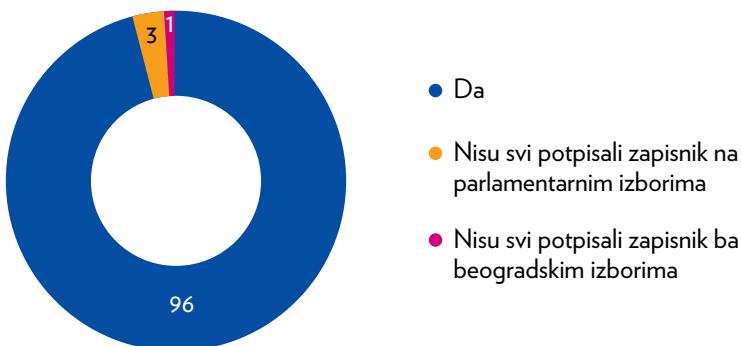
Nakon zatvaranja biračkih mesta problemi pri pakovanju i razvrstavanju materijala zabeleženi su samo na 1% biračkih mesta (ukupno na devet biračkih mesta) i to za beogradske izbore. Primedba u zapisniku o radu biračkog odbora nije bilo na 97% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. S druge strane, na 3% biračkih mesta primedbe su unete u zapisnik o radu biračkog odbora za parlamentarni nivo izbora (na dvadeset biračkih mesta). Problemi pri utvrđivanju rezultata zabeleženi su na zbirno 7% biračkih mesta. Problemi koji nastaju prilikom prebrojavanja glasova prouzrokuju odstupanja u logičko-računskoj kontroli glasova, pa ja tako na zbirno 8% biračkih mesta bilo odstupanja u logičko-računskoj kontroli glasova (na 6% za rezultate sa parlamentarne izbore i na 2% biračkih mesta za rezultate na beogradskim izborima).

Da li su ... ? (u %)



Zapisnik o radu biračkog odbora potpisani je od svih članova biračkog odbora na 96% biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači. S druge strane, na 3% biračkih mesta nisu svi članovi potpisali zapisnik o radu biračkog odbora za parlamentarne izbore, dok na 1% biračkih mesta ovo je bio slučaj za beogradske izbore.

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



GRADSKI IZBORI 2024

Izveštaj koji se nalazi pred vama je sastavljen od tri celine:

- ➔ prijem materijala i 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 o toku izbornog dana u Beogradu, Novom Sadu i Nišu.

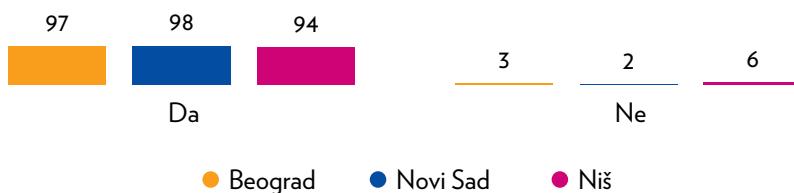
Prijem materijala i otvaranje biračkih mesta

Kada pričamo o prijemu materijala i da li je isti pravovremeno dostavljen biračkom odboru, beležimo da na svega 1% biračkih mesta u Beogradu i Nišu izborni materijal nije pravovremeno dostavljen.

Proces otvaranja biračkih mesta na gradskim izborima održanim ove godine protekao je regularno na većini biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Kašnjenje prilikom sastajanja članova biračkog odbora zabeleženo je na 1% biračkih mesta u Beogradu.

Kašnjenje sa otvaranjem biračkih mesta CeSID-ovi posmatrači zabeležili su najviše u Nišu, na 6% biračkih mesta. U Novom Sadu 2% biračkih mesta nije otvoreno na vreme, dok je u Beogradu to bio slučaj na 3% biračkih mesta. Glavni razlozi za kašnjenje sa otvaranjem biračkog mesta jesu: neorganizovanost biračkog odbora pri raspodeli poslova, brojanje primljenog izbornog materijala, problemi sa kontrolnim listićem, neispravnost UV lampe, nezapećaće glasačke kutije, kao i veliki broj članova biračkog odbora ali i manjak ljudi u biračkom odboru.

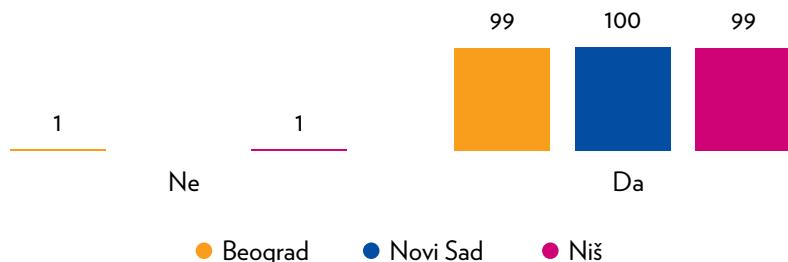
Da li je biračko mesto otvoreno u 7h? (u %)



Na više od 90% biračkih mesta u sva tri grada, posmatrači nisu primetili da se u neposrednoj blizini biračkog mesta nalazi propagandni materijal. S druge strane, na 5 biračkih mesta u Beogradu primećen je propagandni materijal, ali su ga članovi biračkog odbora uklonili. U Novom Sadu ovo je bio slučaj na jednom biračkom mestu na kojem su bili naši posmatrači. Kada je reč o Nišu, slučaj sa propagandnim materijalom zabeležen je na ukupno 6 biračkih mesta, od čega na 2 biračka mesta propagandni materijal koji se nalazio u krugu od 50 metara od biračkog mesta nije uklonjen.

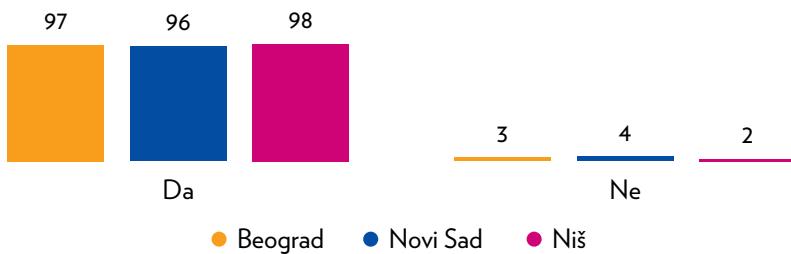
Procedura provere glasačke kutije u prisustvu prvog birača ispoštovana je na 99% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači u Beogradu i Nišu, dok je u Novom Sadu ova procedura ispoštovana na svim biračkim mestima.

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



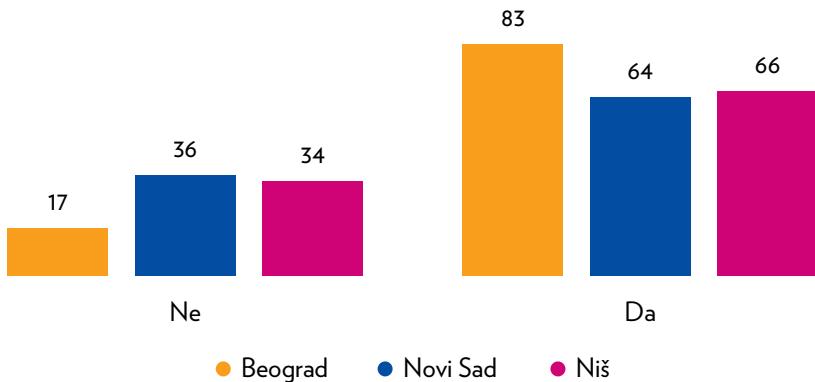
Biračka mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači na gradskim izborima 2024. godine u većini slučajeva bila su adekvatno obeležena u toku celog dana – Beograd (97%), Novi Sad (96%) i Niš (98%). S druge strane, u Beogradu 9 biračkih mesta nije bilo adekvatno obeleženo, u Novom Sadu to je bio slučaj na 4 biračka mesta, dok u Nišu 2 biračka mesta nisu bila adekvatno obeležena. Na biračkim mestima koja nisu bila adekvatno obeležena najčešće su nedostajali zastava i/ili rešenje o imenovanju biračkog odbora, ili je zbirna izborna lista bila neadekvatno postavljena.

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 %)



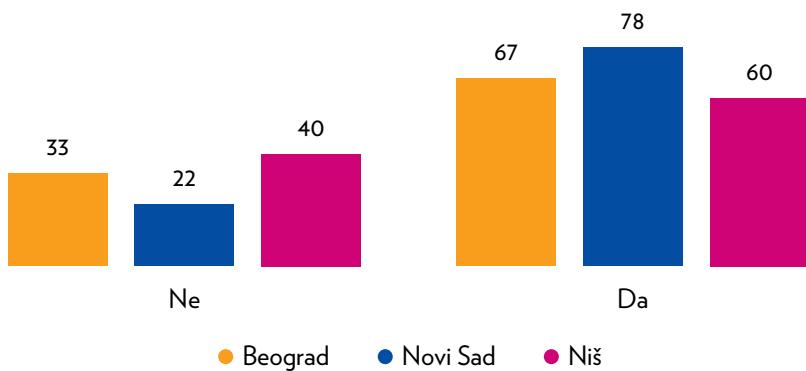
Na nešto više od trećine biračkih mesta u Novom Sadu (36%) i Nišu (34%) na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači nisu bili istaknuti informativni posteri za birače, dok u Beogradu ova procedura nije ispoštovana na 17% biračkih mesta.

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



Kada je reč o pristupačnosti biračkih mesta osobama sa invaliditetom, primećujemo da je najviše biračkih mesta u Novom Sadu bilo pristupačno za osobe sa invaliditetom – 78% biračkih mesta. S druge strane, 67% biračkih mesta u Beogradu na kojima su bili naši posmatrači bilo je dostupno za osobe sa invaliditetom, dok je u Nišu 60% biračkih mesta bilo pristupačno za osobe sa invaliditetom.

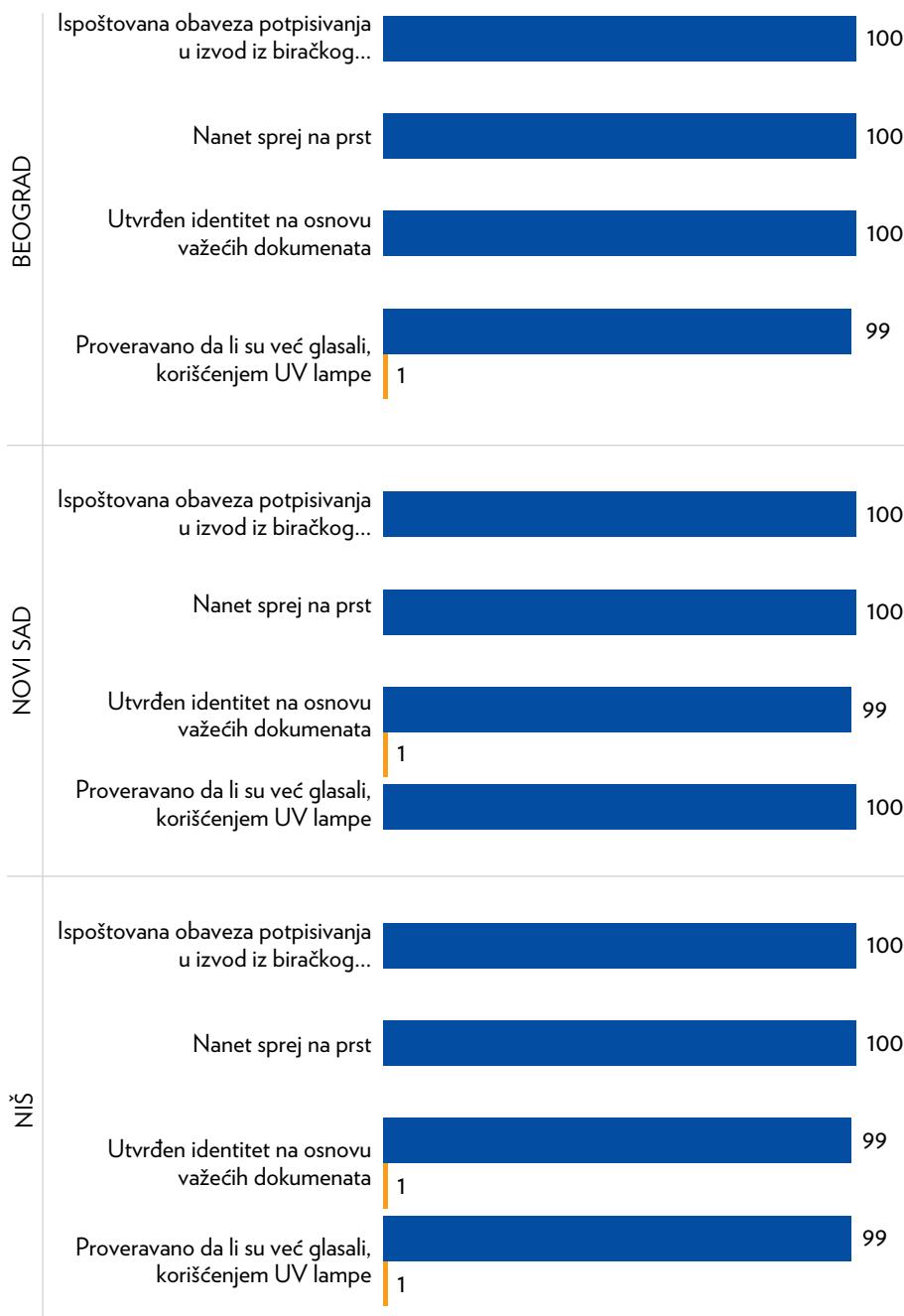
Da li je biračko mesto bilo pristupačno za osobe sa invaliditetom (rampa, lift...)? (u %)



Tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora

Nekorišćenje UV lampe zabeleženo je na 1% biračkih mesta u Beogradu i u Nišu, dok je u Novom Sadu ova procedura ispoštovana na svim biračkim mestima na kojima su bili naši posmatrači. Procedura provere identiteta glasača na osnovu važećeg ličnog dokumenta nije ispoštovana na 1% biračkih mesta u Novom Sadu i Nišu. Procedura nanošenja spreja na prst i procedura potpisivanja birača u izvod iz biračkog spiska ispoštovane su na svim biračkim mestima na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači u sva tri grada.

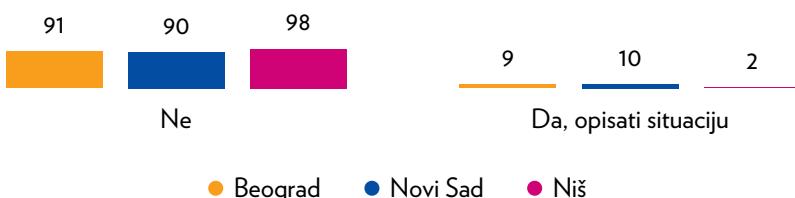
Da li je za sve birače ispoštovano...? (u %)



Nepравилности на бирачком mestu

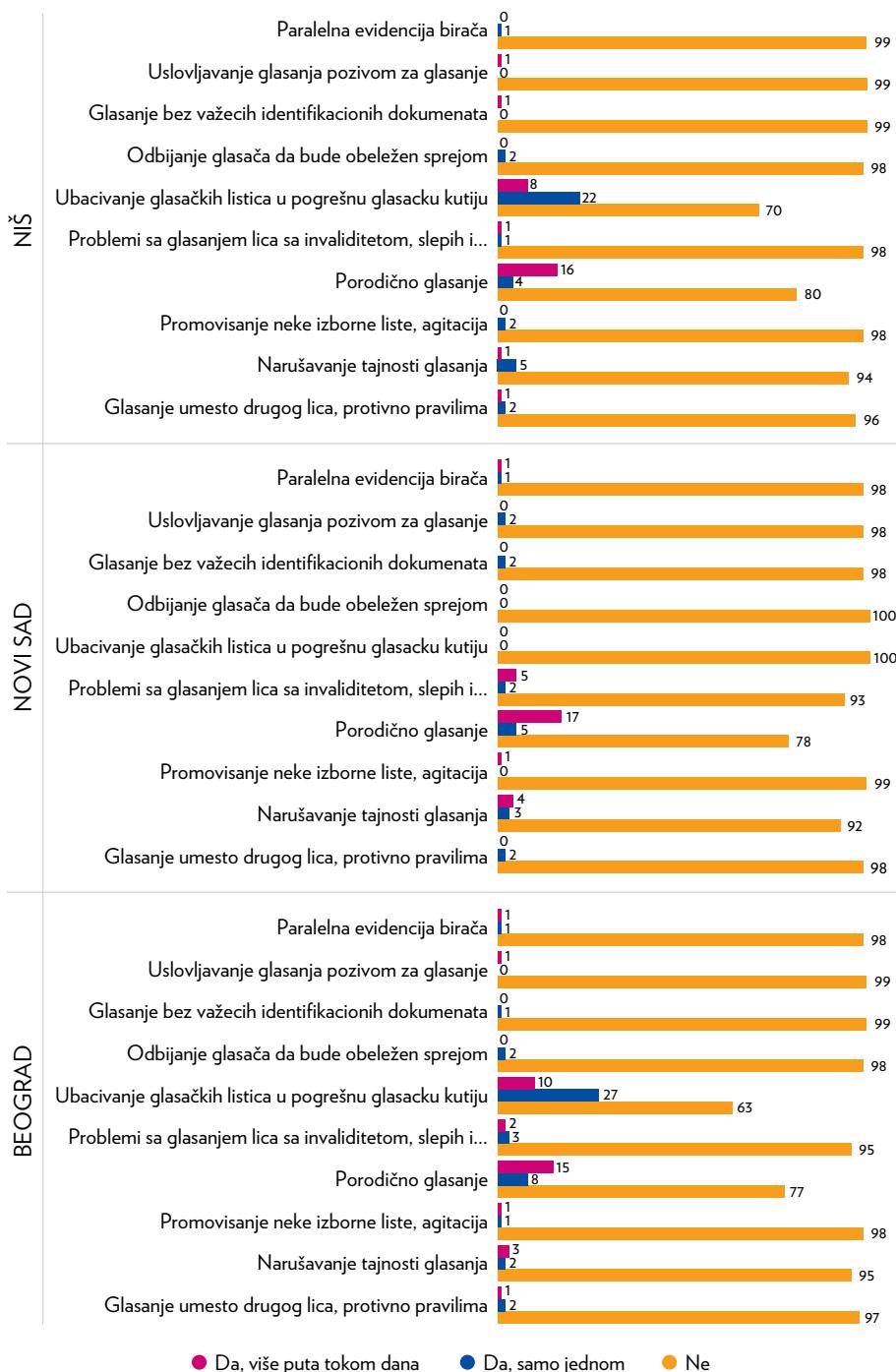
CeSID-ovi posmatrači su na ukupno 34 biračka mesta zabeležili probleme u održavanju reda na biračkom mestu u Beogradu, Novom Sadu i Nišu. Najmanje problema u održavanju reda na biračkom mestu bilo je u Nišu, na 2 biračka mesta, zatim u Novom Sadu na 9 biračkih mesta. U Beogradu su na 23 biračka mesta zabeleženi problemi u održavanju reda na biračkom mestu. Do prekida glasanja, usled problema pri održavanju reda, došlo je na jednom biračkom mestu u Novom Sadu. S obzirom na to da prekid rada nije trajao duže od sat vremena nije bilo potrebe da biračko mesto budu otvoreno duže od 20h.

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



Najčešća nepravilnost koju su beležili CeSID-ovi posmatrači u toku izbornog dana u Beogradu i Nišu jeste ubacivanje glasačkih listića u pogrešnu glasačku kutiju. Ovo je bio slučaj na zbirno 37% biračkih mesta u Beogradu i zbirno 30% biračkih mesta u Nišu.

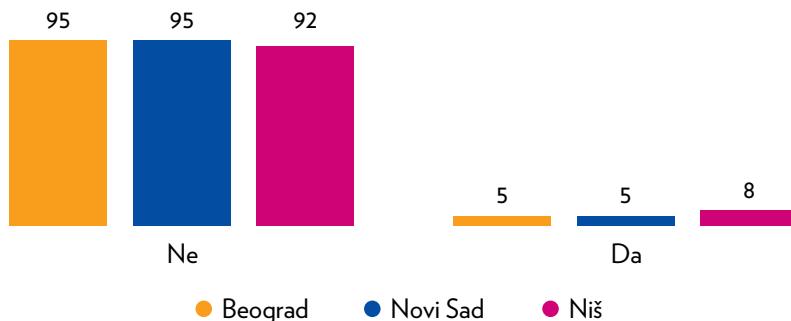
Da li su na biračkom mestu uočeni? (u %)



Kako su u Novom Sadu sprovedeni samo gradski izbori, a ne i opštinski kao u ova dva grada, ova nepravilnost u Novom Sadu nije uočena ni na jednom biračkom mestu. Druga najčešća nepravilnost koju su uočili naši posmatrači jeste porodično glasanje - u Beogradu ovo je uočeno na zbirno 23% biračkih mesta, u Novom Sadu na zbirno 22% biračkih mesta i u Nišu na 20% biračkih mesta. Narušavanje tajnosti glasanja je uočeno na 25 biračkih mesta na celokupnom uzorku, dok je na dvanaest biračkih mesta bilo situacija gde su naši posmatrači uočili glasanje umesto drugog lica, protivno pravilima. U ovom izbornom ciklusu naši posmatrači su na biračkim mestima primetili vođenje paralelne evidencije birača na šest biračkih mesta u Beogradu, na 2 biračka mesta u Novom Sadu i na jednom biračkom mestu u Nišu. Ukupno na pet biračkih mesta bilo je situacija gde su birači glasali bez važećih identifikacionih dokumenata, a na šest biračkih mesta naši posmatrači su primetili da su birači bili uslovljavani da predaju poziv za glasanje.

Na 14 biračkih mesta u Beogradu, 8 biračkih mesta u Nišu i 4 biračka mesta u Novom Sadu 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.

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



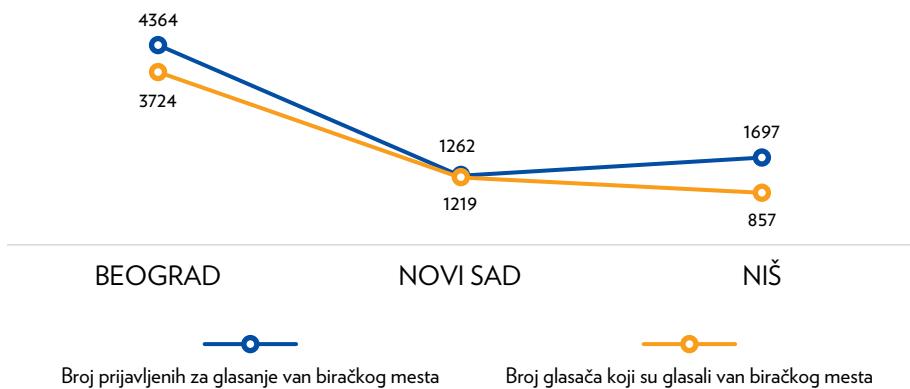
Na ovogodišnjim gradskim izborima nije bilo zabeleženih slučajeva pozivanja policije zbog sumnje da je neki birač pokušao da iznese glasački listić.

Glasanje van biračkog mesta

U Beogradu za glasanje van biračkog mesta prijavilo se 4.364 osoba, međutim van biračkog mesta glasalo je 3.724 osoba. Na 96% biračkih mesta u Beogradu procedure za glasanje van biračkog mesta ispoštovane su u svakom slučaju, dok su procedure na 4% biračkih mesta ispoštovane ali uz par izuzetaka. Za glasanje van biračkog mesta u Novom Sadu prijavilo se 1.262 osobe, međutim van biračk-

og mesta glasalo je 1.219 osoba. Procedure za glasanje van biračkog mesta u potpunosti su ispoštovane na 93% biračkih mesta, dok je na 7% biračkih mesta došlo do par izuzetaka u procedurama za glasanje van biračkog mesta. Na kraju, u Nišu se 1.697 osoba prijavilo za glasanje van biračkog mesta, dok je 857 osoba to i učinilo van biračkog mesta. Procedure za glasanje van biračkog mesta ispoštovane su u svakom slučaju na 98% biračkih mesta u Nišu, na 1% biračkih mesta procedure su ispoštovane uz par izuzetaka, dok se procedura nije ispoštovala na 1% biračkih mesta.

Broj prijavljenih za glasanje van biračkog mesta naspram broja glasača koji su glasali van biračkog mesta



Rad biračkog odbora

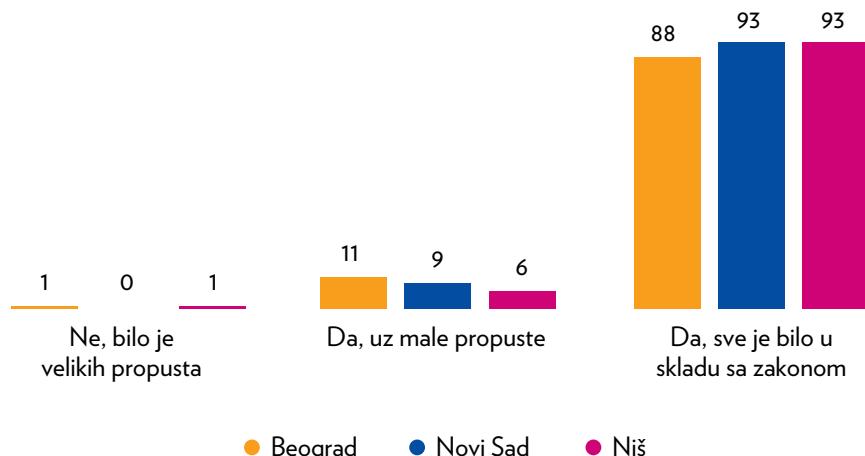
Na gradskim izborima u Beogradu na 48 biračkih mesta naši posmatrači zabeležili su da nisu svi stalni članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici bili na biračkom mestu tokom celog izbornog dana, u Novom Sadu ovo je bio slučaj na 17 biračkih mesta. U Nišu na 15 biračkih mesta zabeleženo je da nisu svi članovi ili zamenici članova biračkog odbora bili na biračkom mestu u toku celog dana.

Obaveza članova biračkog odbora da svoje identifikacione kartice nose u toku celog izbornog dana dok su na biračkom mestu nije ispoštovana na 2% biračkih mesta u Beogradu, 2% u Novom Sadu i na 5% biračkih mesta u Nišu.

Kada govorimo o zakonskim procedurama koje birački odbor mora da ispoštuje na biračkom mestu u toku izbornog dana, primećujemo da je na 93% biračkih mesta u Novom Sadu i Nišu birački odbor izborni proces sproveo u skladu sa zakonom, kao i na 88% biračkih mesta u Beogradu. S druge strane, na 11% biračkih

mesta u Beogradu sve je sprovedeno u skladu sa zakonom uz male propuste, dok na 2 biračka mesta (1%) procedura nije sprovedena u skladu sa zakonom i bilo je velikih propusta. U Novom Sadu beležimo da je birački odbor sproveo izborni proces uz male propuste na 9% biračkih mesta, dok je u Nišu ovo bio slučaj na 6% biračkih mesta. S druge strane, u Nišu na 1 biračkom mestu na kojem su bili naši posmatrači birački odbor je sproveo izborni proces uz velike propuste.

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



Prosečna ocena koju su CeSID-ovi posmatrači dali za rad članova biračkog odbora u Beogradu iznosi 4,61, u Novom Sadu 4,76, dok je u Nišu ista ocena kao u Beogradu, 4,61.

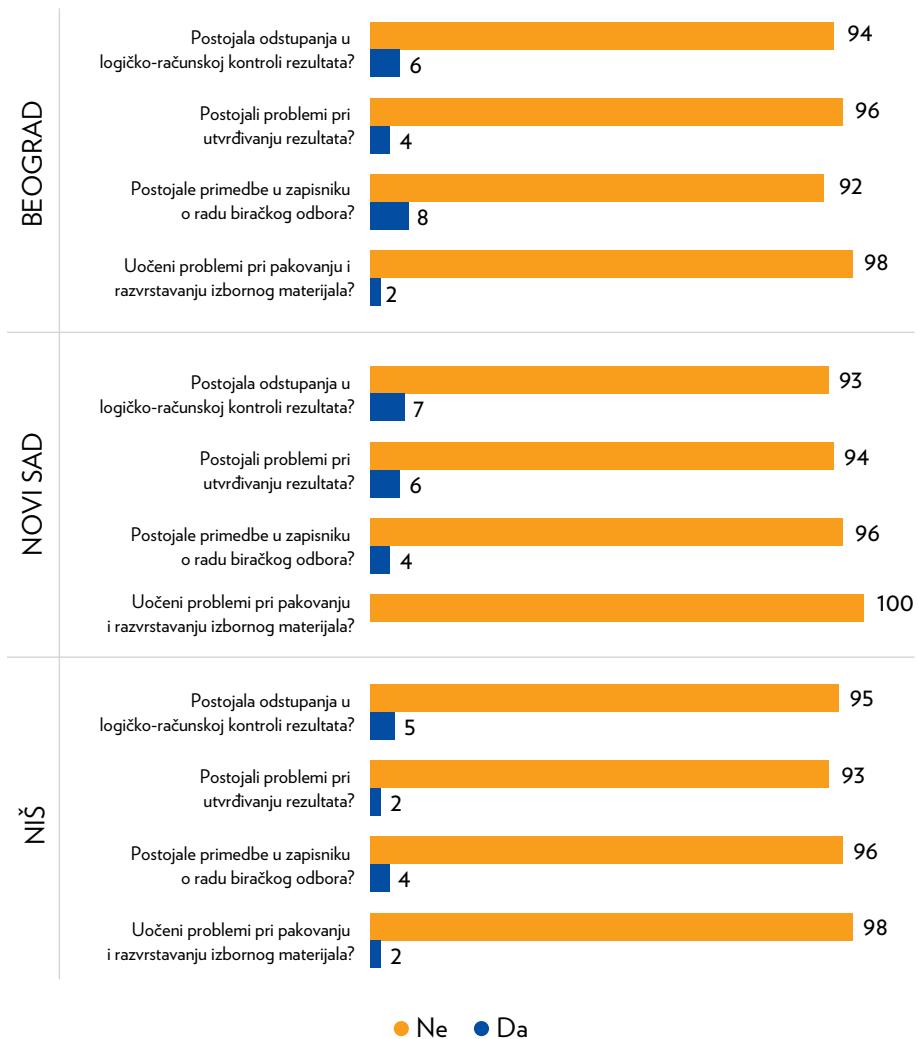
Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

Na gradskim izborima u Beogradu 95% biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači zatvorena su u 20h, u Novom Sadu 92% biračkih mesta zatvoreno je u 20h, dok je u Nišu 98% biračkih mesta zatvoreno u to vreme. Na biračkim mestima na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači građanima koji su se zatekli na biračkom mestu ili ispred njega u 20h omogućeno je da glasaju na 44% biračkih mesta u Beogradu i 44% biračkih mesta u Novom Sadu, u Nišu je ovo bio slučaj na 38% biračkih mesta.

Nakon zatvaranja biračkih mesta odstupanja u logičkoj-računskoj kontroli rezultata naši posmatrači zabeležili su na 6% biračkih mesta u Beogradu, 7% biračkih mesta u Novom Sadu i 5% biračkih mesta u Nišu. Problemi pri utvrđivanju re-

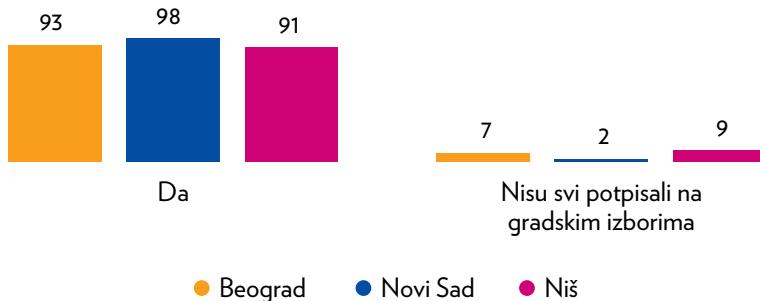
zultata zabeleženi su na 4% biračkih mesta u Beogradu, 6% biračkih mesta u Novom Sadu i 2% biračkih mesta u Nišu. S druge strane, probleme pri pakovanju i razvrstavanju izbornog materijala beležimo na 2% biračkih mesta u Beogradu i Nišu, dok u Novom Sadu nije bilo ovih problema. Kada je reč o primedbama u zapisniku o radu biračkog odbora, primećujemo da je primedbi o radu biračkog odbora bilo na 8% biračkih mesta u Beogradu, te na 4% biračkih mesta u Novom Sadu i Nišu na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači.

Grafikon 12: Da li su ... ? (u %)



Zapisnik o radu biračkog odbora potpisani je od svih članova biračkog odbora na 93% biračkih mesta u Beogradu, na 98% biračkih mesta u Novom Sadu i na 91% biračkih mesta u Nišu na kojima su bili naši posmatrači.

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



IZBORNE GODINE 2023-2024 – KRATKA ANALIZA IZBORNIH REZULTATA

Ivo Čolović

Od 2012. godine, zaključno sa 2024. godinom, u Srbiji je sprovedeno devet značajnih izbornih procesa koji uključuju redovne i vanredne parlamentarne izbore, lokalne izbore za grad Beograd i referendumski proces koji se odnosio na ustavne reforme.

Nepune dve godine po okončanju izbornog procesa iz 2022. godine, u Srbiji su raspisani i održani novi, vanredni, parlamentarni izbori kao i lokalni izbori u 65 jedinica lokalnih samouprava širom Srbije. Vanredne izbore za poslanike Narodne skupštine je raspisao predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić 1. novembra 2023. godine kao odgovor na pritiske javnosti koji su bili posledica tragičnih događaja u osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i mladenovačkim selima Dubona i Malo Orašje. Lokalne izbore je, prema svojim ovlašćenjima, raspisao predsednik Narodne skupštine Republike Srbije Vladimir Orlić.

Građanski protesti povodom talasa nasilja koje je u maju 2023. godine pogodilo Srbiju su ubrzo artikulisani u politički zahtev za novim izbornim procesom na kojem bi građani iskazali (ne)poverenje u postojeće organe vlasti i njihovu sposobnost da se suoče sa problemima koji do tada nisu zabeleženi u mirnodopskoj istoriji zemlje.

Trend održavanja makar jednog, važnog, izbornog procesa na svakih osamnaest meseci, koji je uspostavljen 2012. godine, doveo je do toga da Vlada koja je formirana posle parlamentarnih izbora održanih 2022. godine nije bila u mogućnosti da funkcioniše ni godinu i da je Srbiju očekivao izbor nove izvršne vlasti na nacionalnom nivou, nivou grada Beograda i 65 lokalnih samouprava širom zemlje.

Preko puta do tada nepričuvane Srpske napredne stranke, našla se organizovana i ujedinjena opozicija u koaliciji „Srbija protiv nasilja“ sa ozbiljnim šansama da dovede u pitanje vlast koalicije okupljene oko Aleksandra Vučića („Srbija ne sme da stane“) na nacionalnom nivou i posebno nivou grada Beograda.

Kampanju su obeležila dva suprotstavljeni narativi: a) opozicioni, koji je govorio o kreiranju atmosfere mržnje u društvu i nesposobnosti vladajućih struktura da spreče talas nasilja, ukazivao na korupciju u svim oblastima društvenog

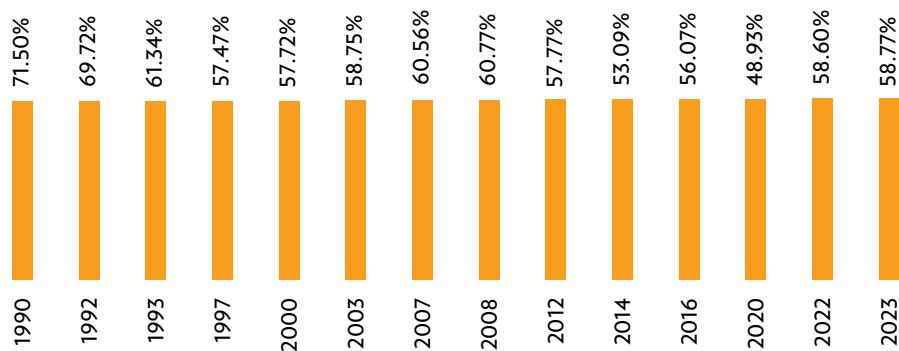
života uključujući i sam izborni proces i b) vladajući, u kome se potencirala stabilnost političkog sistema u Srbiji, ekonomski rezultati, rast stranih investicija, veliki infrastrukturni projekti, uz pojačano oslanjanje na nacionalnu crtu kako bi se smanjile posledice rusko-ukrajinskog sukoba koji je doveo do jačanja desnih političkih opcija u Srbiji na uštrb Srpske napredne stranke.

Parlamentarni izbori

Na parlamentarnim izborima su potvrđene naznake iz 2022. godine o postojanju trenda povećanja interesovanja građana za izborni proces, pa samim tim i povećanja izlaznosti koja je ovoga puta iznosila 58.77%, što je za 0,17 procentnih poena više nego 2022. godine. Svoje mesto iza glasačkih paravana u Srbiji je ovoga puta zauzelo 3.820.746 građana koji su imali pravo glasa u tom trenutku, ili 14 000 građana više nego prethodnog proleća.

Sa druge strane, smanjen je procenat nevažećih listića sa 2.96% na 2.73%, pa je procenat važećih glasova u ovom izbornom procesu iznosio 97.27% od ukupnog glasačkog tela.

Izlaznost na parlamentarnim izborima u Srbiji u procentima – 1990. do 2023. godine



U poređenju sa prethodnim izbornim ciklusima, izlaznost zabeležena u decembru 2023. godine je najveća još od 2008. godine i za celi jedan procentni poen veća nego u maju 2012. godine koju uzimamo kao referentnu usled promene vlasti do koje je tada došlo. Iskustvo je pokazalo da ključni uslov za povećanu izlaznost treba tražiti u važnosti izbornog procesa i da sami glasači najbolje reaguju upravo na sopstvenu procenu o tome koliki je značaj glasanja za njihovu budućnost i budućnost njihovih porodica. Pored toga, pred građanima se po prvi put od 2008. godine našla jedinstvena, ujedinjena, opoziciona lista, sa očitim sinergetskim

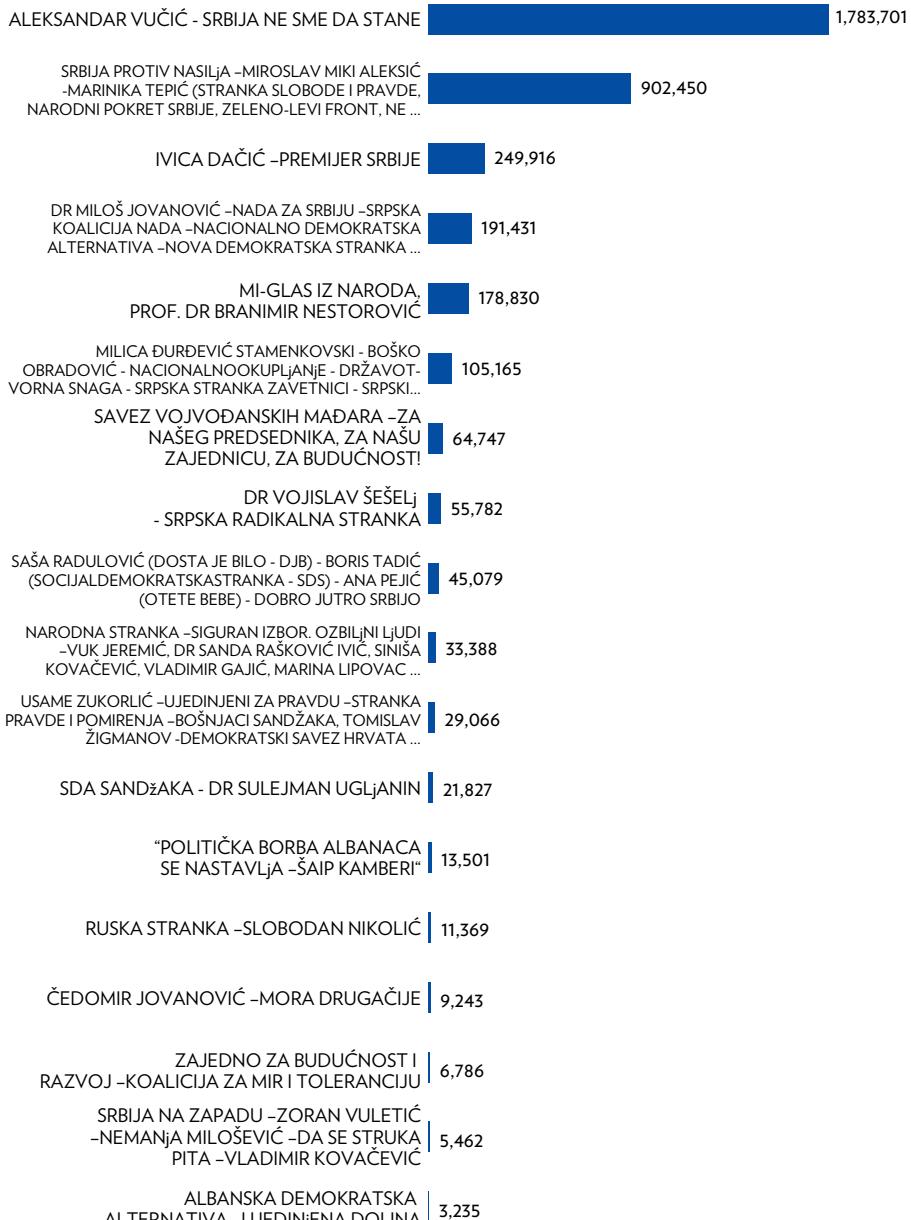
efektom, koja je privukla i jedan deo do tada neopredeljenih i neodlučnih antirežimskih glasača.

Pored ove dve liste, vladajuće okupljene oko Srpske napredne stranke i opozicione okupljene oko koalicije Srbija protiv nasilja, na listiću se našlo još šesnaest izbornih ponuda tako da su građani imali zaista veliku mogućnost da odaberu ideje koje dolaze sa različitih strana političkog spektra. Od ukupno 18 izbornih lista, ovoga puta je njih deset ušlo u sastav novog parlamenta što je za dve manje u odnosu na njegov prethodni saziv. Od deset lista sa parlamentarnim statusom, njih pet pripada strankama nacionalnih manjina, što ukazuje na to da je, iako smanjen na 3%, cenzus i dalje nedostizna prepreka za dobar deo partija koje žele da zastupaju interes građana Srbije i da je jedini način da se pojedine stranke u budućnosti nađu u parlamentu sklapanje odgovarajućih programski i ideološki bliskih koalicija.

Izborni rezultati su ukazali na nastavak dominacije Srpske napredne stranke koja je ovoga puta osvojila poverenje 1.783.701 glasača. Ovo je nepuna dva puta više osvojenih glasova od prve sledeće liste, „Srbija protiv nasilja“, kojoj je poverenje pružilo 902.450 građana. Od preostalih šesnaest lista koje su učestvovale na izborima, samo su još četiri osvojile više od 100.000 glasova: SPS 249.916; Koalicija NADA za Srbiju 191.431; MI – Glas iz naroda 178.830 i Koalicija Zavetnika i DVERI sa 105.165 glasova, pri čemu listi oko Zavetnika i DVERI ovaj rezultat nije bilo dovoljan da pređu cenzus.

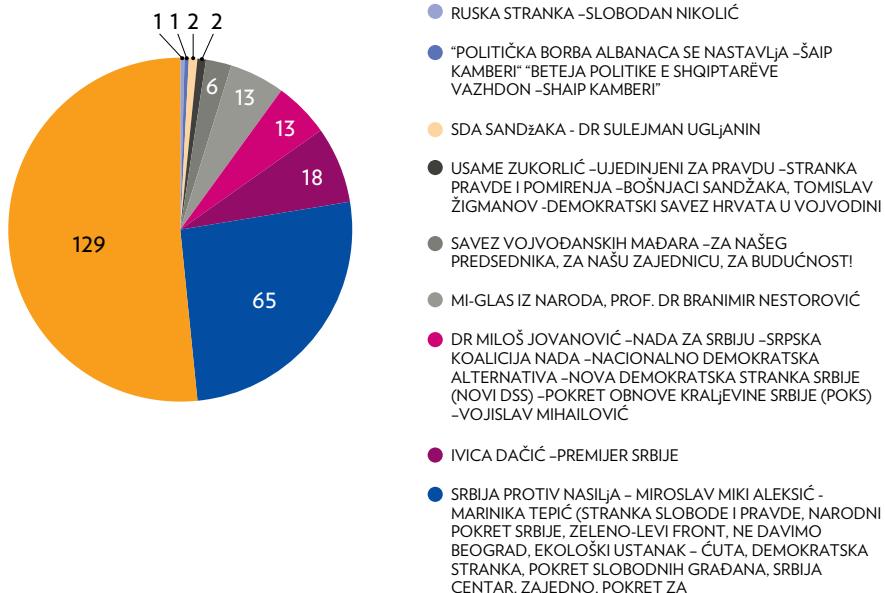
Ukoliko broj osvojenih glasova uporedimo sa prethodnim izborima održanim u aprilu 2022. godine, primetno je da je koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke značajno popravila svoj rezultat. Podrška ovoj političkoj opciji je porasla za nepunih 150.000 glasova za period koji je kraći od dve godine.

Broj glasova koje su osvojile izborne liste na parlamentarnim izborima 2023. godine – rangirane prema broju dobijenih glasova



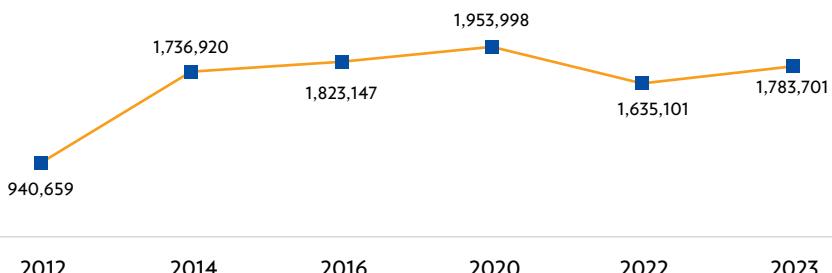
Ovo je pokazatelj da su unutar Srpske napredne stranke uspeli da saniraju posledice nešto slabijeg izbornog rezultata na prethodnim izborima kroz homogenizaciju svojih pristalica koji su u 2022. godini glasali za desnije orientisane političke partije usled okolnosti koje su prevashodno bile povezane sa međunarodnim odnosima i sukobom koji se upravo u tom periodu rasplamsao u Ukrajini.

Broj mandata koje su osvojile izborne liste na Parlamentarnim izborima 2022. godine



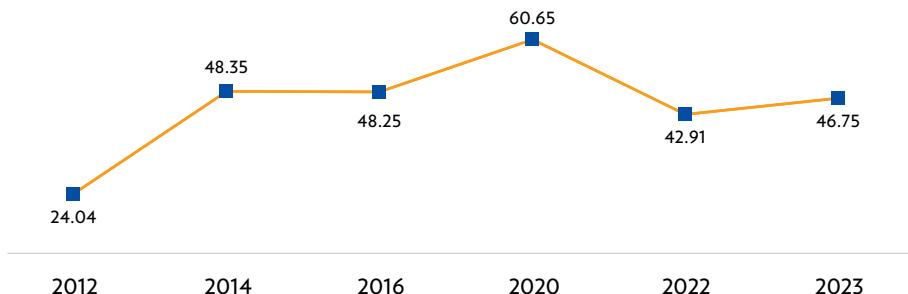
Kada rezultat ove političke partije merimo kroz broj osvojenih mandata, uspeh koalicije okupljene oko SNS-a je još i izraženiji. Samo godinu dana ranije, Srpska napredna stranka nije mogla računati na samostalno donošenje odluka u srpskom parlamentu, već su joj bile neophodne koalicije sa, doduše tradicionalnim partnerima, poput Socijalista i manjinskih političkih partija. Sa devet osvojenih mandata više u konačnom zbiru, koalicija okupljena oko SNS-a je imala znatno bolju poziciju u parlamentu koja joj je omogućavala da samostalno donosi odluke i sama kreira izvršnu vlast.

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



Povećanje podrške listi oko SNS-a u vidu dodatnih 150.000 glasova, je izborni rezultat ove političke opcije iz 2023. godine vratio na nivo iz 2014. godine.

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

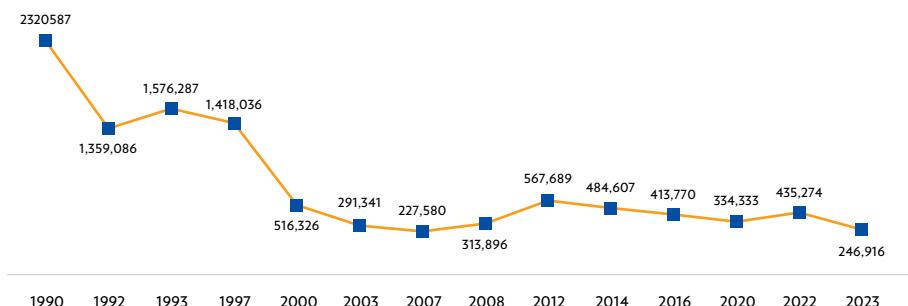


Procentualno gledano, lista oko Srpske napredne stranke je osvojila 4 procentna poena glasova više nego 2022. godine. Iako se radi o značajnom napretku, ipak treba napomenuti da je ovo drugi najlošiji rezultat gledano od 2012. godine na ovamo, ali istovremeno i rezultat koji govori o kontinuitetu visoke podrške koju ova politička opcija uživa među građanima Srbije u prethodnoj deceniji.

Već pomenuta homogenizacija glasačkog tela Srpske napredne stranke značajno je uticala na izborni rezultat njenog koalicionog partnera – Socijalističke partije Srbije.

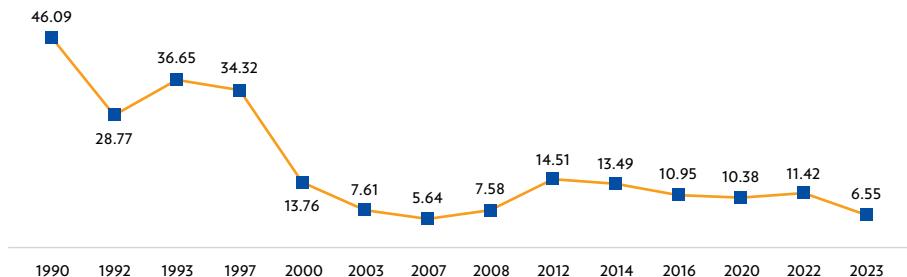
U odnosu na izborni ciklus iz 2022. godine, Socijalisti su osvojili skoro 200.000 glasova manje čime su ostvarili najlošiji izborni rezultat još od 2007. godine i drugi najlošiji rezultat u istoriji svog postojanja.

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



U odnosu na prve višestranačke izbore iz 1990. godine, Socijalisti su osvojili skoro deset puta manje glasova građana Srbije, a ovaj rezultat predstavlja nastavak trenda pada podrške ovoj političkoj opciji koji je, sticajem odgovarajućih međunarodnih okolnosti, prekinut 2022. godine.

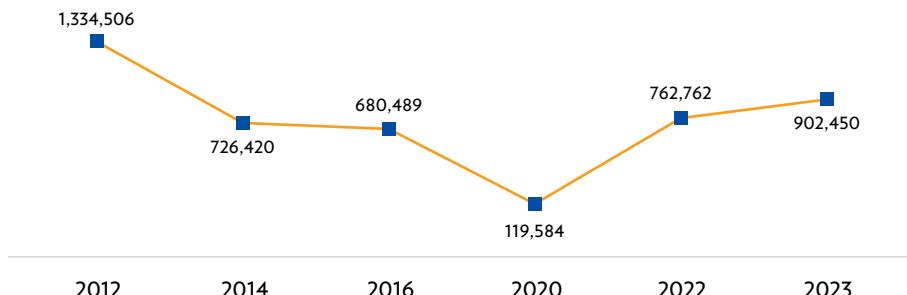
Procenat osvojenih glasova Socijalističke partije Srbije na parlamentarnim izborima od 1990. godine



Građanska opozicija, za razliku od Socijalista, je na poslednjim parlamentarnim izborima ostvarila najbolji izborni rezultat u poslednjih dvanaest godina. U prethodna četiri ciklusa, stranke koje se mogu svrstati u ovu političku grupaciju su zbirno osvajali znatno manju podršku od 1.334.506 glasova osvojenih 2012. godine.

Pokazalo se da je grupisanje političkih opcija koje dele iste ili makar slične ideološke, ali i političke, ideje dovelo do veoma dobrog izbornog rezultata i podrške koja je prvi put od 2012. godine prešla više od 900.000 osvojenih glasova.

Broj osvojenih glasova građanske opozicije na parlamentarnim izborima od 2012. godine⁵⁶

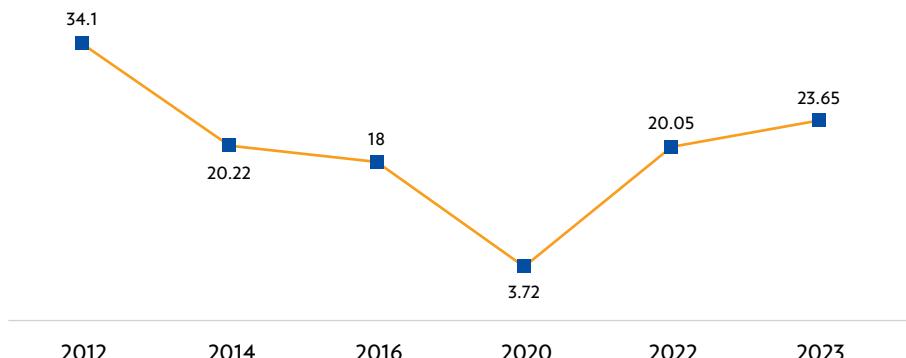


⁵⁶ Političke partie čije smo rezultate uzeli u obzir u ovoj analizi rezultata građanskih opcija su: Demokratska stranka, Ujedinjeni regioni Srbije, Socijaldemokratska stranka Borisa Tadića, Pokret slobodnih građana, Narodna stranka, Levica Srbije, UDES, pokret 1 od 5 miliona, Dosta je bilo (2014. i 2016. godine), Srbija protiv nasilja.

Ovih 150.000 glasova više u odnosu na period od pre samo godinu dana, pokazali su da postoji sinergetski koalicioni potencijal na ovoj strani političkog spektra koji je doprineo ne samo prostom zbrajanju glasova na ovom polu, već je doveo i da povećanja izlaznosti upravo onih glasača koji su bliski ovim političkim partijama.

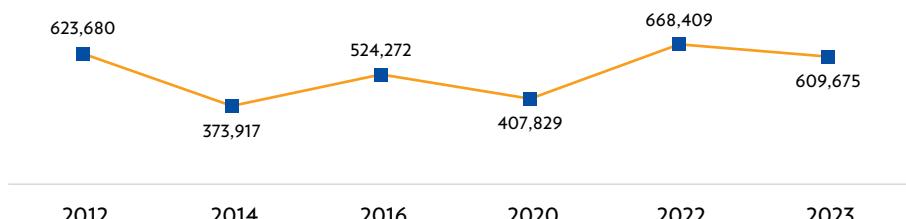
Procenat osvojenih glasova građansko orijentisanih partija je za 3.6 procenatnih poena veći nego u 2022. godini, što je pokazalo da široka koalicija, formirana za potrebe ovih parlamentarnih izbora, predstavljala pun pogodak.

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



Sa druge strane, u odnosu na prethodni izborni ciklus, došlo je do pada podrške desno orijentisanim političkim partijama u Srbiji. Sa 668.409 glasača u 2022. godine, političke partije ove provenijencije su pale na 609.675 glasova podrške.

Broj osvojenih glasova desno orijentisanih političkih partija na parlamentarnim izborima od 2012. godine⁵⁷



⁵⁷ Političke partije čije smo rezultate uzeli u obzir u ovoj analizi rezultata desno orijentisanih političkih partija su: Srpska radikalna stranka, koalicija NADA, koalicija Nacionalno okupljanje (DVERI i Zavetnici), Mi – Glas iz naroda, Narodna stranka, koalicija Dosta je bilo, SDS i Otete bebe.

Pad podrške desno orijentisanim partijama je usledio posle velikog uspona istih u toku 2022. godine do koga je došlo usled sukoba u Ukrajini, kada je značajan deo građana podržao stranke koje su se u ovom sukobu jasno stavile na stranu Rusije. Razloge za pad podrške desnije orijentisanim političkim partijama treba tražiti u tome što rat u Ukrajini u ovoj izbornoj kampanji nije igrao značajniju ulogu i što su u prvi plan kampanje stavljene neke druge teme, problemi i želje građana, kao i u tome što je Srpska napredna stranka jedan deo svoje kampanje usmerila ka nacionalno značajnim temama i na taj način uspela da povrati poverenje dela građana koji su na prethodnim izborima podržali ideološku desnicu.

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



Iako je na ovim izborima formalno učestvovalo šest lista koje su zastupale ideje bliske desnici, svega njih dve su prešle cenzus, što je pokazatelj da je i na ovom polu, kao što je to bio slučaj na polu građanskih političkih opcija, postojala mogućnost za ukrupnjavanjem partijske scene koja bi dovела do veće zastupljenosti njihovih predstavnika u parlamentu.

Ovo je procentualno drugi najbolji zbirni rezultat desno orijentisanih političkih partija od 2012. godine, koji je tek za 1.6 procentnih poena lošiji u odnosu na 2022. godinu, ali njihova usitnjenošć je dovela do značajno manje reprezentativnosti nacionalnih ideja u Narodnoj Skupštini. Sa 35 poslaničkih mandata desnica je stigla na 26 u Parlamentu u roku od osamnaest meseci, tako da se ovi izbori ne mogu smatrati uspehom za pobornike ove političke ideologije.

Kada je reč o partijama nacionalnih manjina, u ovom izbornom ciklusu je učestvovalo sedam lista kojima je RIK dodelio status manjinskih. Iako je primena sistema kojim se koriguje D'Ontova raspodela mandata, uvećanjem količnika za 35% za nacionalno-manjinske stranke, trebala da omogući veću zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu, ovoga puta je to izostalo. Pokazalo se da velika izlaznost ne pogoduje manjinskim partijama koje su usled toga os-

vojile jedan mandat manje u odnosu na 2022. godinu i sa 13 „pale“ na 12 mesta u Narodnoj Skupštini.

Ipak, nisu sve manjinske liste prošle istovetno u ovom izbornom procesu. Savez vojvođanskih Mađara je osvojio za jedan mandat više nego pre osamnaest meseci i sa prethodno osvojenih pet mandata došao na šest, čime su još jednom potvrdili svoju apsolutnu dominaciju u mađarskoj nacionalnoj zajednici u Srbiji, popravivši svoj prethodni rezultat za nešto više od 4.000 glasova.

Koalicija okupljena oko Usame Zukorlića (Muftijin amanet), u kojoj su pored Bošnjaka bili i pripadnici hrvatske nacionalne manjine, osvojila je dva mandata koji su pripali predstavnicima bošnjačkog naroda, čiju je parlamentarnu zastupljenost pojačalo i prisustvo dva poslanika iz redova Stranke demokratske akcije (SDA).

Ipak, iako je SDA zadržala dva poslanika u Narodnoj Skupštini, ostvarivši za 1.000 glasova bolji rezultat nego ranije, broj poslanika iz redova Bošnjaka je smanjen sa pet na četiri tako što je koalicija „Ujedinjeni za pravdu“ koju je predvodio Usame Zukorlić izgubila jednog svog predstavnika.

Od preostala dva predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu, jedan dolazi iz redova albanske nacionalne manjine (Politička borba Albanaca se nastavlja – Šaip Kamberi), dok drugi pripada Ruskoj stranci, koja je uz dosta kontroverzi uspela da dobije status manjinske liste na parlamentarnim ali i lokalnim izborima u Srbiji.

Izbori za Skupštinu grada Beograda u dve slike

U periodu od aprila 2022. godine, pa sve do juna 2024. godine građani Beograda su imali prilike da tri puta biraju svoje predstavnike u gradskoj Skupštini. Dok su 2022. godine organizovani redovni izbori za gradsku Skupštinu grada Beograda, naredna dva ciklusa, koja su usledila u roku od nepune dve godine od redovnih, su bila posledica političke nestabilnosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Prvi put je ključni razlog za raspisivanje vanrednih izbora predstavljala serija nasilnih tragedija koje su se desile upravo na teritoriji grada Beograda, dok su drugi put uzroci ponovnog izlaska na birališta bili protesti opozicije koji su usledili posle nepriznavanja izbornih rezultata zbog navodne izborne krađe, kao i nemogućnost da se formira lokalna vlast i izabere gradonačelnik, usled odluke pokreta Mi-Glas iz naroda da ne podrži niti jednu stranu u procesu formiranja institucija lokalnih vlasti.

Paralelno sa vanrednim parlamentarnim izborima, 17. decembra 2023. godine održani su i vanredni izbori za odbornike Skupštine grada Beograda. Na ovim izborima su građani glavnog grada imali prilike da izaberu 110 predstavnika koji će zastupati njihove interese u Beogradu.

U izbornoj trci je učestvovalo 14 izbornih lista, dvanaest većinskih i dve sa statusom manjinske liste. Zanimljivo je da smo na ovim izborima po prvi put imali koaliciju u kojoj su se zajedno našle Srpska naredna stranka i Srpska radikalna stranka. Sa druge strane, u opozicionim redovima, imali smo prilike da vidimo široku koaliciju u kojoj su se, takođe naše bivše stranačke kolege koje sada zastupaju interes različitih stranaka od kojih su mnoge svoje izvorište imale u nekadašnjoj velikoj Demokratskoj stranci.

Između dve široke koalicije, „Beograd ne sme da stane“ i „Srbija protiv nasilja“, osim pomenutih manjinskih stranaka objektivnu šansu za osvajanje odborničkih mesta su imale i lista oko Socijalističke partije Srbije, koalicija Dveri i Zavetnika „Nacionalno okupljanje“, koalicija NADA za Beograd predvođena Novim DSS-om, kao i lista MI – Glas iz naroda.

Kao i u prethodnim slučajevima, gradski izbori u Beogradu su privukli izuzetno veliku pažnju ne samo građana Beograda, već i šire javnosti u Srbiji. Osvajanje, kao i održanje vlasti u gradu Beogradu je oduvek imalo veliki značaj za političke partije koje učestvuju u izbornom procesu. Beograd, kao glavni grad, najveći ekonomski centar Srbije, pa i regionala, predstavlja veliki izazov za sve učesnike u izbornom procesu, a mesto gradonačelnika Beograda se percipira kao treća najznačajnija funkcija u državi – odmah iza predsednika i premijera.

Opoziciono orijentisane političke partije su imale veoma visoka očekivanja od izbora u gradu Beogradu. Pored vrlo dobrog rezultata na prethodnim izborima, svoj optimizam su bazirali na sinergiji široke koalicije u kojoj su izašli na izbole, razvijenoj stranačkoj infrastrukturi na nivou Beograda, kao i generalno opozicionom opredeljenju građana glavnog grada.

Kao rezultat decembarskih izbora dobili smo vrlo zanimljivu situaciju u lokalnom beogradskom parlamentu. Dotadašnja gradska vlast, koju su činile koalicije oko Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije, osvojila je ukupno 54 odbornička mesta u gradskom parlamentu od 56 koliko je neophodno za formiranje vlasti. Sa druge strane, opozicione partije, makar one koje su u predizbornu kampanju ušle sa jasnom idejom rušenja dotadašnje gradske vlasti, osvojile su

50 mandata. I jedni i drugi su zavisili od odluke pokreta Mi - Glas iz naroda koji je kao novoosnovana politička opcija koja je po prvi put uzela učešće u izbornom procesu osvojio iznenađujućih šest mandata.

Iako je, makar ideološki gledano, pokret Mi bio bliži postizbornoj koaliciji sa Srpskom naprednom strankom i Socijalističkom partijom Srbije, članovi ovog pokreta su odbili da daju podršku za formiranje lokalne vlasti na nivou grada Beograda. Usled ovakvog razvoja okolnosti, predsednica Narodne skupštine, Ana Brnabić, raspisala je nove izbore za Skupštinu grada Beograda za drugi jun 2024. godine.

Novi, drugi vanredni izbori za izbor odbornika Skupštine grada Beograda, dočeli su sa sobom mogućnost građana da ponovo biraju jednu od četrnaest lista. Srpska napredna stranka je i ovoga puta ušla u široku koaliciju koju je činilo čak osamnaest različitih partija. Važno je napomenuti da je po prvi put na izborima ove važnosti u koaliciju okupljenu oko Aleksandra Vučića ušla i Socijalistička partije Srbije, a da se po drugi put na ovoj listi našla i Srpska radikalna stranka. Ovako široka koalicija je ukazivala na to da da Aleksandar Vučić i njegovi saradnici nisu želeli da rizikuju da izgube niti jedan glas usled potencijalnog ostanka ispod cenzusa nekog od svojih tradicionalnih partnera.

Ovoj širokoj koaliciji različitih političkih opcija, opozicija je suprotstavila krnu koaliciju prodemokratskih političkih stranaka pod sloganom „Biramo Beograd“ u kojoj su se našli: Zeleno-levi front, Demokratska stranka, Pokret slobodnih građana, Narodni pokret Srbije, Ekološki ustanak, Novo lice Srbije, Pokret za preokret, Udruženi sindikat Srbije - Sloga.

Na opozicionoj strani, iz koalicije „Srbija protiv nasilja“ su ovoga puta izostale veoma važne političke stranke poput: Stranka slobode i pravde (SSP), Srbija Centar (SRCE) i stranke Zajedno. Osim njih, u bojkot izbora su se uključile i stranke iz koalicije NADA, Novi DSS.

Sve ove stranke su se odlučile za bojkot izbora usled nedostatka izbornih uslova i uverenja da problemi sa izbornim propisima koji su evidentirani na prethodnim izborima još uvek nisu rešeni.

Po prvi put se na glasačkom listiću našao i pokret „Kreni-Promeni“ koji predvodi Savo Manojlović, kao i novoformirani pokret „Mi - snaga naroda“ predvođen doktorom Branimirom Nestorovićem, nastao podelama unutar pokreta „Mi - glas iz naroda“.

Izlaznost u prethodna četiri izborna ciklusa je potvrdila trend da više građana ostvaruje svoje izborno pravo ukoliko se uporedi sa gradskim izborima održavaju i parlamentarni izbori. Pored toga, i sama važnost izbornog procesa, neizvesan konačni rezultat i pobednik izbora, mogu dovesti do toga da se poveća učešće građana u izbornom procesu.

Izlaznost na lokalnim izborima od 2018. do 2024. godine – grad Beograd



Usled navedenih faktora dobijamo podatak da je procenat građana koji su izašli 2022. i 2023, kada su u Srbiji osim beogradskih održavani i parlamentarni izbori, bila značajno veća nego 2018. i 2024. godine. Pored toga, na izborima iz 2022. i 2023. godine su šanse opozicije bile značajno veće nego u preostala dva izborna ciklusa, pa je samim tim i motivacija potencijalnih glasača obe strane da daju podršku svojim favoritima u neizvesnom duelu bila evidentnija.

Ne treba zaboraviti ni bojkot koji je deo opozicije u Srbiji iskoristio kao jedan vid političke borbe, a koji je svakako uticao na to da se procenat izlaznosti smanji za celih 12.29 procentnih poena i padne značajno ispod 50%. Ako procente prevedemo u absolutne brojeve, dobijamo da je šest meseci posle decembarskih izbora u junskom izbornom procesu 2024. godine učešće uzelo 200.827 glasača manje.

Rezultati izbornih lista koje su prešle cenzus na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda 2023. i 2024. godine u broju glasova i broju mandata

Rezultati izbornih lista na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda 2023. i 2024. godine	2023		2024	
	Broj glasova	Broj mandata	Broj glasova	Broj mandata
Glasovi vladajuće koalicije	411,310	54	387,326	64
“Srbija protiv nasilja” / “Biramo Beograd”	325,429	43	89,430	14
Koalicija NADA	56,415	7	Nisu učestvovali	
“Mi - Glas iz naroda” / “Mi - Snaga naroda”	50,535	6	59,805	10
“I ja sam Beograd - Kreni - promeni”	Nisu učestvovali		129,868	21
Ruska stranka	3,692	0	8,509	1

Razlika od 200.000 glasova manje, do koje je došlo između dva izborna ciklusa u gradu Beogradu, je svakako uticala i na same izborne rezultate.

Stranke vladajuće koalicije, one koje su okupljene oko Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije, osvojile su 24.584 glasa manje na izborima 2024. godine nego što su osvojile 2023. godine kada su na izborima učestvovale kao dve odvojene liste. Ipak, smanjena izlaznost, bojkot izbornog procesa od strane pojedinih političkih partija, dovila je do toga da u postizbornom saldu ova koalicija ima čak 10 osvojenih mandata više i samim tim stabilnu vlast u gradu Beograd što je bilo nezamislivo pre samo šest meseci. Pokazalo se da je odluka da se ide u širokoj koaliciji, iako bez sinergetskog efekta, omogućila ovoj koaliciji da glasove svih svojih partnera, ma koliko njihov broj bio mal, održi iznad cenzusa i tako popravi svoj ukupni skor.

Bojkot opozicionih političkih partija je doveo do toga da bi koalicija „Biramo Beograd“ koja je okupljala većinu stranka iz nekadašnje koalicije „Srbija protiv nasilja“, ukoliko njene glasove saberemo sa glasovima pokreta „Kreni-promeni“ koji targetira isto biračko telo, ukupno osvojila 106.131 glas manje nego celovita koalicija na prethodnim izborima. Osim toga, ove dve liste su na izborima osvojile ukupno 35 mandata, odnosno za 8 mandata manje u odnosu na koaliciju „Srbija protiv nasilja“ šest meseci ranije.

Pokret „Mi – Snaga naroda“ je, ako uzmemo da ga je narod prepoznao kao legitimnog naslednika pokreta „Mi – Glas iz naroda“, popravio svoj rezultat za 9.270 glasova i cela četiri mandata u odnosu na prethodne gradske izbore.

Na ovaj način, posle tri izborna ciklusa od 2022. godine na ovamo, koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke je, uz ne malu pomoć bojkota izbornog procesa od strane jednog dela opozicionih partija, uspela da osvoji 58% mandata u Skupštini grada Beograda. Samim tim, trenutna vladajuća koalicija ima stabilnu većinu koja joj bez većih problema omogućava da upravlja gradom i donosi odluke koje će uticati na budućnost svih Beograđana, onih koji su glasali na izborima, kao i onih koji su ih bojkotovali.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA

Izbori za narodne poslanike Republike Srbije su raspisani zajedno sa izborima za AP Vojvodina i još 65 lokalnih izbora za 17. decembar 2023. godine, samo godinu i osam i po meseci posle prethodno održanih izbora u aprilu 2022. godine. Ovo su bili šesti izbori od 2012. godine (računajući i te izbore), od čega čak četvrti vanredni izbori. Izbori su raspisani posle dužeg perioda licitiranja od strane predstavnika vlasti, protesta povodom dva masovna ubistva u Beogradu i Mladenovcu, eskalacije na Kosovu i Metohiji, ali i zahteva opozicije da se izbori održe u toku 2023. godine. Izbori su održani u atmosferi konfrontacije i nedostatka poverenja između ključnih aktera, a destabilišući procesi su nastavljeni i produbljeni posle izbora nakon što je u izbornoj noći opozicija optužila državne organe za izbornu krađu.

Nulta preporuka

Neophodno je pokrenuti, makar i limitirani, dijalog između vlasti i opozicije (zajedno sa ekspertskom javnošću i civilnim društvom) s ciljem uspostavljanja bazičnog poverenja. To se može postići uz nezavisnu moderaciju i dogovor oko određenih lakših proceduralnih pitanja – pitanja koje ne izazivaju velike podele. Bez bazičnog poverenja se ne može adresirati nijedno važno pitanje. Formiranje Radne grupe za unapređenje izbornog procesa u aprilu 2024. godine, stvoreni su preduslovi za adresiranje nulte preporuke.

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 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;

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

#4 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;

#5 Formirati stručnu službu ili sekretarijat u okviru RIK-a kao stalno telo (bez korišćenja i pozajmljivana resursa od strane Skupštine i njenih odbora) koje bi se kontinuirano i permanentno bavilo izbornim procesom i postalo nukleus nekih budućih procesa u profesionalizaciji izborne administracije;

#6 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;

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

#8 Učiniti inkluzivnjim rad izborne administracije tako što bi se propisalo da RIK i lokalne izborne komisije imaju obavezu da prikupe i objave podatke razvrstane po polu o zastupljenosti u svojim organima, uključujući i biračke odbore. Podaci treba da uključe statistiku po organima i političkim organizacijama koje su ih predložile. Shodno tome, potrebno je da izborna administracija uloži dodatne napore kako bi se osigurala rodno uravnotežena zastupljenost u svim organima za upravljanje izborima, u skladu sa zakonom;

#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 kroz uvođenje elektronske provere (za sve zainteresovane građane) u svakoj fazi prikupljanja potpisa;

#12 Dozvoliti da se potpisi skupljaju samo i isključivo preko javnobeležničkih kancelarija, ne i preko jedinica lokalnih samouprava;

#13 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

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

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

#16 Kako bi se umanjili izazovi i problemi s pritiscima na birače, moguća kupovina glasova i sveukupno smanjila diskriminacija između političkih subjekata, posebnim članom Zakona o finansiranju političkih aktivnosti definisati 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;

#17 U Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti dodati odredbe da će ASK o rezultatima terenske kontrole od strane koordinatora i posmatrača za poslove posmatranja izborne kampanje morati da izvesti jednom tokom kampanje dok će o svakom kršenju ovog zakona obavestiti javnost u roku od 48 sati od kada je uočena od strane koordinatora ili posmatrača.



Pristup medijima i zaštita medijskih radnika

#18 Precizirati kroz zakone odredbu da Regulatorno telo za elektronske medije (REM) tokom kampanje mora sistematski da monitoriše medije – izbornu kampanju i aktivnosti državnih funkcionera, da 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);

#19 Promeniti Zakon o elektronskim medijima i uestvi, na već pet postojećih mera, i novčanu meru zaštite koja bi prethodila merama zabrane objavljivanja sadržaja odnosno oduzimanja dozvola;

#20 Skratiti institut izborne tišine na 24 sata uoči glasanja, uređiti jasno definisano kontrolno telo ili kontrolna tela koja bi je kontrolisala (Nadzorno telo Narodne skupštine, RIK i REM) i uestvi i primenjivati kontramotivišće sankcije;

#21 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 zbog nadležnosti koje se preklapaju sa nadležnostima REM-a ili ad-hoc tela formiranih posle međustračkog dijaloga;

#22 Promenama Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga omogućiti da je pružalač medijske usluge dužan da, prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima, iskoristi svoje pravo na uredničku nezavisnost i da izbegava upotrebu materijala koje su proizvele stranke, koalicije ili kandidati. Ukoliko pružalač medijske usluge prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima upotrebi materijal koji su proizvele stranke, koalicije ili kandidati, obvezan je da taj materijal označi kao stranački;

#23 Vlada Republike Srbije odnosno nadležnom ministarstvo za informisanje i telekomunikacije bi trebalo da: 1) jasno, blagovremeno i nedvosmisleno javno osudi svaki napad i loše postupanje prema novinarima i medijskim radnicima i pozove na brzu istragu i procesuiranje počinilaca i 2) blagovremeno sarađuju sa Stalnom radnom grupom za bezbednost novinara s ciljem da se u kratkom roku donesu efikasne i pravovremene mere u pogledu zaštite bezbednosti novinara i medijskih radnika.



Birački spisak

#24 Izvršiti reviziju biračkog spiska i uparivanje svih baza, na osnovu jasno i precizno definisane metodologije kako se u javnosti 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;

#25 Iako je postojeći mehanizam personalizovane provere podataka u JBS na sjatu 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

ma 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 usklajivanje propisa koji regulišu zaštitu podataka o ličnosti i propisa koji regulišu izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, kako bi se podigla transparentnost procesa;

#26 Neophodno je organizovati, prevashodno od strane MDULS, edukativne i informativne kampanje kako bi se podigla svest javnosti o mogućnosti uvida i izmene podataka u kontekstu promena Zakona o JBS i proširivanja mogućnosti uvida i kontrole.



Rešavanje izbornih sporova, promene Krivičnog zakonika i odlučivanje Ustavnog suda

#27 Usaglasiti propise i omogućiti da se postupci pokreću elektronskim putem, u skladu sa važećim Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Zakonom o opštem upravnom postupku. Precizno propisati način i pravila elektronske komunikacije sa strankama;

#28 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;

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

#30 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;

#31 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike Upravnog suda i viših sudova i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama. U aktivnosti treba uključiti i Pravosudnu akademiju;

#32 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;

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

#34 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 spremi da glasa. Na taj način, građanin može da iznese i prazan glasački listić bez straha da se sa istim kasnije može manipulisati.

#35 Da bi zona kažnjivosti bila potpuno jasno omeđena, preporučuje se da se doda (u članu 154 Krivičnog zakonika koji glasi: „ko kršenjem zakona ili na drugi protivpravan način spreči ili onemogući kandidovanje na izborima kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine“), posle reči „kršenjem zakona“, sledeće: „ili drugih propisa donetih na osnovu zakona“;

#36 Preporučuje se izmena stava 2 člana 155 (koji glasi: „ko silom ili pretnjom prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine“) na sledeći način: „ko silom, pretnjom ili na drugi način (ili na drugi protivpravan način) prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se zatvodom od šest meseci do pet godina“;

#37 Propisivanje strožijih sankcija za član 146 Krivičnog zakonika koji se odnosi na prikupljanje, obradu i korišćenje podataka o ličnosti;

#38 Ustavni sud dužan je da odluči o zahtevu za odlučivanje u izbornom sporu u roku od 30 dana od dana dostavljanja zahteva Ustavnom sudu.



Zloupotreba javnih resursa i javnih pozicija

#39 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;

#40 Promeniti Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga, u delu koji se odnosi na prikriveno ili posredno preporučivanje izbornih lista ili kandidata, u smeru da je pružalački medijske usluge dužan da, u okviru programskih sadržaja, vodi računa da o aktivnostima javnih funkcionera koji nisu kandidati na izbornim listama, prilikom zvaničnih javnih skupova i događaja koji nisu vanrednog karaktera ili unapred zakazani, izveštava u kratkim formama, bez direktnih uključenja, prekida programa i izjava javnih funkcionera kako bi se zadržao balans u izveštavanju, bez ugrožavanja prava javnosti da sazna informacije od javnog značaja.

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. godine nije promenio. Drugi razlog je što su ta pitanja ostala netaknuta (ili sa manjim intervencijama) u dva ciklusa međustranačkog dijaloga a promenjeno je puno manjih ili većih procedura koje su uticale i na čitav duh postojećih propisa. Na kraju, pomenuti izborni zakon iz 2000. godine kojim su postavljeni 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. 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. Definisati jasne kriterijume za rad u izbornoj 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 zaštitala 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 izbornoj 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 sprovodenja 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. Definisati, 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 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 priпадnike.



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 ispoštivali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumno priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke. Pri razmatranju drugačijeg normiranja ovog pitanja mora se voditi računa o efikasnosti i brzini izbornog procesa.