



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Misija za tehničku procenu izbora (TEAM) u Srbiji

Izveštaj



2021

Ova publikacija je izrađena od strane IFES-a za Američku agenciju za međunarodni razvoj u okviru Ugovora o saradnji #720169190LA00002

Misija za tehničku procenu izbora (TEAM) u Srbiji

Izveštaj

2021

Autorski tim:

Alexandra Brown
Andrew Rogan
Ashley Law
Cirilo Marinkovic
Fernanda Burić
Gina Chirillo
Jovana Strahinić
Nermin Nisić
Magnus Ohman
Rebecca Aaberg
Staffan Darnolf
Steven Canham





Technical Election Assessment Mission in Serbia

Copyright © 2021 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this work may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, email address, and mailing address.

Please send all requests for permission to:
International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA, 22202
Email: media@ifes.org
Phone: 202.350.6700
Fax: 202.350.6701

Cover photo: A Serbian actor casts her ballot as part of a public service announcement ahead of the 2020 elections.

This report is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the sole responsibility of IFES and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

Misija za tehničku procenu izbora (TEAM) u Srbiji

Međunarodna fondacija za izborne sisteme

Akronimi i skraćenice	2
Sažetak	3
Sažetak tehničkih preporuka	5
Uvodni deo	17
Metodologija	18
Procena	20
Izborni pravni okvir	20
Izborne operacije	24
Upravljanje izbornim procesom i liderstvo	41
Obuka organa za sprovođenje izbora i izgradnja kapaciteta	44
Inkluzija, pristupačnost i učešće	46
Građansko vaspitanje i edukacija birača	58
Političko finansiranje i korupcija u izborima	62
Rešavanje izbornih sporova	70

Akronimi i skraćenice

ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
CEDAW	Konvencija o eliminaciji diskriminacije nad ženama
CeSID	Centar za slobodne izbore i demokratiju
CIL	Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom
COVID-19	Koronavirus
CRTA	Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
DICON	Radna grupa za konsultacije o inkluzivnom izbornom procesu i pravilima
ENEMO	Evropska mreža organizacija za monitoring izbora
GRECO	Grupa država protiv korupcije
IDSCS	Institut za civilno demokratsko društvo – Skoplje
JBS	Jedinstveni birački spisak
LGBTQ	Lezbejke, gej, biseksualne, transrodne i kvir osobe
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
KDILJP	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR)
OSCE	Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
SNS	Srpska napredna stranka
TEAM	Tehnička misija za procenu izbora
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj

Sažetak

Od prvih izbora u Republici Srbiji održanih po Zakonu o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine, izborni proces je unapređen u skladu sa međunarodnim standardima i praksama. Međutim, još uvek postoji određeni broj neispunjenih preporuka te nedostataka na koje je ukazivala i međunarodna zajednica. Nazadovanje demokratskih procesa, sa druge strane, pojačava efekte ovih nedostataka, posebno u izbornom procesu; tokom parlamentarnih izbora 2020. godine u Srbiji, domaći i međunarodni posmatrači ukazali su na niz izazova i prepreka za održavanje pravednih i demokratskih izbora.¹ Takvi problemi doprinose stagnaciji u procesu evropskih integracija Srbije, kao i ukupnom stanju demokratije u državi.²

Da bi utvrdila prednosti i nedostatke izbornog procesa u Srbiji, Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES) primenila je vlastitu metodologiju za tehničku procenu izbora (Technical Electoral Assessment Mission - TEAM) kako bi sprovela sveobuhvatnu procenu glavnih elemenata izbornog procesa koji su od ključne važnosti za sprovođenje izbora, a koji odražavaju inkluziju i pristupačnost izbornog procesa i regulisani su robusnim zakonskim i regulatornim okvirom. Ovom procenom su obuhvaćene unapred određene kategorije zasnovane na preliminarnoj proceni potreba i nedostataka u izbornom procesu. Kroz intervju sa sagovornicima, licem u lice i onlajn, sprovedene zajedno sa opsežnim istraživanjem, IFES-ov tim je nalaze navedene u ovom izveštaju iskoristio za formulisanje ključnih preporuka u cilju definisanja potrebne tehničke asistencije izbornim akterima. Ove preporuke mogu da doprinesu u unapređenju izborne administracije, rukovođenju izbornim procesom, pristupu izbornom procesu biračima sa invaliditetom i zaštiti izbornog prava.

Analiza je pokazala da je izborna okruženje u Srbiji decentralizovano i prožeto suvišnim procedurama, isključivim praksama, te nedostatkom jasnoće. Iako je izborni pravni okvir opsežan, on obuhvata niz zasebnih zakona, što je sam okvir učinilo nejasnim, te rezultiralo i otvorilo put mnoštvu nedostataka i nedoslednosti. Paralelno, pravni okvir u Srbiji pruža snažnu zaštitu marginalizovanom stanovništvu, uključujući žene i LGBTQ zajednicu, osobe sa invaliditetom, mlade ljude i nacionalne manjine. Međutim, postoji niz prepreka koje zahtevaju dodatne mere zaštite za otklanjanje diskriminacije i nedovoljne zastupljenosti.

Izborne operacije u Srbiji su mikrokosmos pitanja šireg izbornog procesa. Proces registracije birača je složen, nejasan i decentralizovan, a tačnost jedinstvenog biračkog spiska (JBS) i dalje izaziva zabrinutost predstavlja posmatrača i javnosti. Nastojanja da se ovaj proces unapredi uključuju i formiranje vladine *Radne grupe za verifikaciju biračkog spiska*,³ ali još uvek postoji prostor za dodatna poboljšanja. Izborne operacije na biračkim mestima su najvidljivija komponenta izbornog procesa; prema njima je potrebno usmeriti značajna sredstva i kapacitete za zaštitu integriteta izbora. Biračka mesta u Srbiji suočavaju se sa izazovima po pitanju pristupačnosti i sprečavanja kršenja izbornih procedura, uključujući zloupotrebu i diskriminaciju birača. Prva linija odbrane izbornog integriteta na biračkim mestima su članovi biračkih odbora,

¹ Građanske i međunarodne posmatračke misije uključuju Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za bezbednost i saradnju (OEBS/KDILJP), CRTA i CeSID.

² „Radni dokument osoblja Komisije: Izveštaj Srbija 2020“ (6. oktobar 2020) *Evropska komisija*.

³ Za više informacija o Radnoj grupi posetite <https://www.srbija.gov.rs/dokument/422955>

ali kriterijumi za njihov odabir i obuku imaju nedostatke koji mogu ugroziti sprovođenje demokratskih izbora.

Proces brojanja i sumiranja rezultata u Srbiji je, iako dobro postavljen, vrlo složen. Proces ne predviđa rešenja u slučajevima kada birači prave greške na glasačkim listićima i uključuje brojne aktere, što dovodi do različitih praksi i zabune među odgovornim zvaničnicima. Kvalitet obuke članova biračkih odbora i izbornih zvaničnika, kao i bezbednost samog procesa, ukazuju na potrebu za većom jasnoćom i više resursa.

Kao što je gore napomenuto, izborni proces u Srbiji je visoko decentralizovan. To je posebno očigledno kada se radi o upravljanju izborima i liderstvu. Telo za sprovođenje izbora na nacionalnom nivou, Republička izborna komisija (RIK), sprovodi izbore na državnom nivou, a uporedo i lokalnim izborima kada se oni održavaju u isto vreme kad i nacionalni izbori. RIK je nezavisna institucija, sa stalnim članovima komisije, kao i članovima u proširenom sastavu koji se imenuju tokom izbornog perioda. RIK se oslanja na *ad hoc* sekretarijat u kome rade državni službenici iz Narodne skupštine i drugih upravnih organa, od kojih mnogi rade u radnim grupama, umesto u stalnom sekretarijatu, što bi bilo u skladu sa međunarodnim standardima. RIK takođe ima podršku radnih tela na opštinskom nivou, što predstavlja strukturu koja dodatno usložnjavaja upravljanje izborima i stvara zabunu u pogledu linija ovlašćenja. Kao rezultat nestalne strukture sekretarijata RIK-a, institucionalno znanje se razlikuje sa svakim izbornim periodom, a obuka i izgradnja kapaciteta na nivou izbornog tela su nedovoljni, uključujući i po pitanju liderstva. Iako su resursi za obuku dostupni, nedostaje dosledan i sveobuhvatan pristup obuci unutar izbornih organa.

Učešće marginalizovane populacije u izbornom i političkom procesu, uključujući žene i LGBTQ zajednicu, osobe sa invaliditetom, mlade ljude i nacionalne manjine, ostavlja dosta prostora za unapređenje, posebno kada se radi o doslednim i značajnim konsultativnim mehanizmima za učešće ovih interesnih grupa. Nacionalne manjine, posebno pripadnici romske zajednice i oni koji se identifikuju sa gore navedenim populacijama, često se suočavaju sa diskriminacijom. Iako žene čine značajan udeo izabranih zvaničnika u Srbiji, nepotpuno sprovođenje zakona i ukorenjene kulturne norme i verovanja o rodnim ulogama ograničavaju značajnije učestvovanje žena u politici i izornoj administraciji. Učinjeni su koraci ka povećanju pristupa izbornom procesu za osobe sa invaliditetom, uključujući obezbeđivanje posebnih uslova za glasanje, formiranje radne grupe DICON (Radna grupa za konsultacije o inkluzivnom izbornom procesu i pravilima) pri RIK-u i dostupnost informacija o izborima na nacionalnom nivou u formatima pristupačnim licima sa invaliditetom. Međutim, DICON nije trajno institucionalizovan, a informacije o lokalnim izborima i kampanjama često nisu dostupne u formatima pristupačnim licima sa invaliditetom. Mladi se takođe suočavaju sa preprekama u svrsishodnom učestvovanju. Razočarenje u politički proces i vlast uopšte, zajedno sa nedostatkom sveobuhvatnog i obaveznog građanskog vaspitanja, umanjuje volju i zainteresovanost mladih ljudi za učešće u izbornom procesu.

Unapređenje učešća šire javnosti i marginalizovanih populacija i razumevanje izbornog procesa presudni su za kontinuirano angažovano biračko telo. U Srbiji, građanskom vaspitanju, te obrazovanju birača, nedostaje standardizovani pristup i kontinuitet. Formalno građansko vaspitanje u školskom sistemu ponuđeno je putem izbornog predmeta koji se ne ocenjuje, što,

kako nalazi procene pokazuju, ima minimalan uticaj na demokratske stavove učenika. Štaviše, nastavnicima nedostaju resursi i obuka da predaju ovaj predmet. Edukacija birača okarakterisana je kao *ad hoc*, a RIK nema institucionalnu infrastrukturu niti resurse za sprovođenje aktivnosti redovne edukacije birača, a tako ni mogućnost da se dodatno usmeri na birače ženskog pola, lica sa invaliditetom, birače koji prvi put glasaju i mlade ljude i nacionalne manjine.

Posmatrači su u izbornom procesu u Srbiji zabeležili široko rasprostranjenu navodnu korupciju koja se posebno odnosi na finansiranje političkih partija i kampanja i zloupotrebu javnih resursa. Finansiranje političkih aktivnosti je kritikovano zbog nedostatka transparentnosti koja bi se mogla unaprediti uvođenjem dodatnih pravila za izveštavanje o finansiranju pre i tokom izbornog procesa. Takođe, postoji prostor za poboljšanje formalnih procedura za razmatranje žalbi i nadzora nad kršenjem pravila finansiranja političkih partija i izborne kampanje. To se proteže i na zloupotrebu državnih resursa, koja se često ne nadzire na dovoljno efikasan način ili joj se ne staje na put, a politička volja da se reši problem je ograničena.

U postizbornom periodu utvrđeno je da je rešavanje izbornih sporova ograničeno vremenom i resursima. Pravila i postupci za utvrđivanje okolnosti i rešavanje prigovora i žalbi identifikovani su kao posebno prioritarno područje za reformu koja bi se usmerila na indicije o značajnim izazovima u obezbeđivanju fer i sveobuhvatnog postupka rešavanja izbornih sporova. Izazovi proizilaze iz kratkih rokova za rešavanje sporova, kao i iz nedostataka u postupcima razmatranja i utvrđivanja okolnosti po osnovu prigovora ili žalbi. Pored toga, postoji potreba za uvođenjem obrazovanja i informisanja javnosti kako bi se povećao kredibilitet ukupnog postupka rešavanja izbornih sporova.

Kao rezultat ove procene, IFES preporučuje značajna ulaganja u sveobuhvatnu obuku i izgradnju kapaciteta državnih i nezavisnih institucija i tela zaduženih za organizovanje, upravljanje i odlučivanje o izborima. Moraju se uvesti konsultativni i inkluzivni mehanizmi koji će uključiti različite zainteresovane strane i marginalizovane grupe u izborni proces. RIK i izborna tela na lokalnom nivou takođe moraju da poboljšaju koordinaciju, saradnju i podelu odgovornosti kako bi efikasno sproveli poštene i demokratske izbore u Srbiji. Za RIK to znači institucionalizaciju sekretarijata, platformi za javne konsultacije i procedura za promociju izbornog integriteta i kredibiliteta, uz istovremeno obezbeđivanje poverenja javnosti i poverenja u izbornu administraciju.

Sažetak tehničkih preporuka

U tabeli ispod, sažete preporuke (detaljnije razmatrane u ostatku ovog izveštaja) u prvoj koloni su organizovane po kategorijama. Primarni akteri su naznačeni u srednjoj koloni, a treća kolona identifikuje nivo prioriteta preporuke prema vremenskom okviru, da bi se omogućilo da relevantne zainteresovane strane mogu strateški planirati ove procese. Ovi vremenski periodi odnose se na sledeće očekivane nacionalne izbore, u aprilu 2022. godine. Kratkoročni rok je definisan kao period od jednog do šest meseci, srednjoročni od sedam do 18 meseci (planirajući sledeće izbore), a dugoročni 19 meseci ili duže. Tabela uključuje preporuke za svaku tematsku oblast (prema IFES-ovom metodološkom okviru) koje izveštaj o proceni uzima u obzir. Kontekst svake preporuke je opisan u odgovarajućem odeljku u tekstu ove analize.

Preporuke	Akteri	Vremenski okvir
Izborni pravni okvir		
Sprovesti reviziju izbornog pravnog okvira sa ciljem popunjavanja praznina u zakonodavstvu i usklađivanja pravila i standarda; usvojiti jedinstveni izborni zakon.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni do dugoročni
Osigurati efektivne javne konsultacije za sve suštinske promene zakonskog okvira i izvršiti promene najmanje godinu dana pre izbora. Procesi u pogledu predloženih reformi i povratnih informacija od zainteresovanih strana bi trebalo da budu transparentni i otvoreni za javnost.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni do dugoročni
Ukloniti ograničenja biračkog prava na osnovu pretpostavljenog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta kako bi se zakon uskladio sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni do dugoročni
Uspostaviti jasne kriterijume za registraciju političkih partija nacionalnih manjina za parlamentarne izbore	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni
Izmeniti i dopuniti Zakon o poslanicima uvođenjem rodne kvote za članove RIK-a.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Dugoročni
Izborne operacije		
<i>Registracija birača</i>		
Dalje razviti interfejs veb stranice za provjeru JBS-a od strane birača pružanjem više informacija biračima, te omogućiti biračima da direktno upute ispravke uz	MDULS	Srednjoročni

generisanje obrazaca za slanje prateće dokumentacije radi lakšeg ispravljanja ili ažuriranja njihovih podataka.		
Sprovesti verifikaciju i reviziju JBS-a.	Radna grupa za verifikaciju Jedinštenog biračkog spiska	Kratkoročni
Proceniti potencijalnu vrednost i uticaj Centralnog registra stanovništva na buduće ažuriranje i održavanje JBS-a, uključujući potencijalna poboljšanja u kvalitetu, tačnosti i usklađenosti izvornih podataka o građanima i procesa koji se koriste za JBS.	MDULS	Dugoročni
Razmotriti redovno elektronsko objavljivanje statistike iz JBS-a, razvrstane po jedinicama lokalne samouprave, uključujući rezimiranu statistiku o svim izmenama.	MDULS	Srednjoročni
Objaviti rodno razvrstane podatke o registraciji birača.	MDULS	Srednjoročni
<i>Postupci na biračkom mestu</i>		
Istražiti efektivnost trenutne prakse pečačenja glasačkih kutija i razmotriti alternative.	RIK	Kratkoročni
Razmotriti mogućnost revizije dizajna glasačkih listića kako bi bili jednostavniji za birače.	RIK	Srednjoročni
Uspostaviti minimalne kriterijume (npr. u vezi veličine, pristupačnosti, stanja objekta) za potencijalna biračka mesta.	RIK	Srednjoročni
Kreirati i održavati objedinjenu bazu podataka o svim lokacijama koje se koriste kao biračka mesta širom zemlje, uključujući i to u	RIK	Srednjoročni

kojoj meri ispunjavaju minimalne kriterijume.		
Sprovoditi periodične analize podataka iz revizije pristupačnosti biračkih mesta i koristiti podatke za ažuriranje izbora biračkih mesta.	RIK	Srednjoročni
Standardizovati kontrolnu listu za procenu pristupačnosti uvođenjem konkretnih merljivih vrednosti, kao što su procenat nagiba rampe, širina vrata u centimetrima i sl.	RIK	Dugoročni (pre naredne revizije)
Uvesti posebne kriterijume za izbor članova biračkih odbora i zahtevati od svih članova da učestvuju u obukama i polože test nakon obuke.	RIK	Srednjoročni
Tokom obuke članova biračkih odbora, uključiti deo o izbornim prekršajima; naglasiti ulogu članova u prijavljivanju takvih povreda i uputiti ih kako da ih prijavljuju.	RIK	Srednjoročni
Razmotriti uvođenje onlajn obuke za članove biračkih odbora, kao dodatak obukama uživo.	RIK	Kratkoročni do srednjoročni
Zakazati obuke članova biračkih odbora bliže danu izbora i dovršiti sve izmene uputstava pre obuke. Alternativno, uvesti kratke obuke u cilju osveženja znanja bliže danu izbora.	RIK	Srednjoročni
Pripremiti brošure sa uputstvima za članove biračkih odbora, sa sažetim informacijama i istaknutim proceduralnim izmenama u odnosu na prethodne izbore.	RIK	Srednjoročni
Kontinuirano prikupljati standardizovane podatke sa obuka članova biračkih	RIK	Srednjoročni

odbora i izvući pouke i zaključke u cilju unapređenja istih.		
Ograničiti broj glasačkih kabina na manjim biračkim mestima kako bi se ispoštovao princip tajnosti glasanja.	RIK	Srednjoročni
Obezbediti jasnije natpise za biračka mesta, posebno na područjima sa više njih u istom objektu (veće škole i sl.). Odrediti članove biračkih odbora ili drugo osoblje koje će biračima pomoći da pronađu svoja biračka mesta.	RIK	Srednjoročni
Obezbediti jasnije obeležavanje glasačkih kutija za različite izborne trke i postarati se da članovi biračkih odbora nadgledaju glasanje i pomažu biračima da glasačke listiće ubace u prave glasačke kutije.	RIK	Srednjoročni
U konsultaciji sa organizacijama osoba sa invaliditetom, testirati taktilne obrasce za glasanje koji omogućavaju slepim i slabovidnim osobama da glasaju samostalno i u tajnosti.	RIK	Srednjoročni
<i>Brojanje i sumiranje rezultata</i>		
Poboljšati obuku članova biračkih odbora po pitanju brojanja glasova, sumiranja i utvrđivanja rezultata od strane biračkih odbora.	RIK	Srednjoročni
Revidirati dizajn zapisnika o radu i pratećeg obrasca kako bi bili što jednostavniji za upotrebu.	RIK	Kratkoročni

Uvesti obrazac za korekciju koji će se koristiti kada se pronađu greške u originalnim zapisnicima o radu.	RIK	Kratkoročni
Uključiti informacije o obradi rezultata u materijale za informisanja birača.	RIK	Srednjoročni
<i>Posebni uslovi za glasanje</i>		
Omogućiti glasanje u bolnicama biračima koji ne mogu otići na biračko mesto na dan izbora povećanjem broja mobilnih timova ili postavljanjem novih biračkih mesta.	RIK	Srednjoročni
Nastaviti sa dobrom praksom adaptacije na uslove koji su nastali kao rezultat pandemije COVID-19, kao što je mogućnost zahtevanja mobilne glasačke kutije do 48 sati pre izbora.	RIK	Srednjoročni
Povećati napore informisanja birača o opciji mobilnog tima za birače sa invaliditetom ili o drugim okolnostima koje im mogu omesti pristup biračkom mestu.	RIK	Srednjoročni
Upravljanje izbornim procesom i liderstvo		
Uspostaviti stalni sekretarijat RIK-a koji će raditi na izradi propisa i procedura, pripremi kampanja za edukaciju birača, pripremi priručnika i obuka za članove biračkih odbora, dizajnu sistema za sumiranje rezultata i sprovođenje druge aktivnosti vezane za organizaciju izbora.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni
Promeniti postupak imenovanja sekretara RIK-a	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni

tako da ga/je biraju članovi RIK-a.		
Razviti detaljan operativni plan za organizovanje izbora.	RIK	Srednjoročni
Obuka organa za sprovođenje izbora i izgradnja kapaciteta		
Proceniti tehničke kapacitete RIK-a i lokalnih izbornih komisija za planiranje i sprovođenje izbornih procesa.	RIK	Srednjoročni
Razviti plan jačanja kapaciteta za članove RIK-a, <i>ad hoc</i> osoblje Sekretarijata i lokalne izborne komisije.	RIK	Srednjoročni
Razviti detaljan plan obuke za radna tela RIK-a, uključujući ažuriranje priručnika i uvođenje pedagoških metoda za obuku odraslih.	RIK	Srednjoročni
Uvesti kodeks ponašanja za sve izborne službenike i tehničko osoblje.	RIK, lokalne izborne komisije	Srednjoročni
Inkluzija, pristupačnost i učešće		
Odrediti kontakt osobe za mlade, birače sa invaliditetom i rodnu ravnopravnost i institucionalizovati postojeće radne grupe, kao što je DICON.	RIK	Kratkoročni
Razviti pristup prema biračima koji glasaju prvi put, uključujući komunikaciju, registraciju i obuku birača.	RIK	Srednjoročni
Razviti politiku rodne ravnopravnosti i socijalne inkluzije, kako bi se tokom trajanja izbornog ciklusa iskoristile mogućnosti za ublažavanje prepreka za učešće žena, mladih i osoba sa invaliditetom.	RIK	Srednjoročni do dugoročni
Razviti politike o jednakim mogućnostima zapošljavanja i	RIK	Srednjoročni

prilagođavanju radnih mesta za osobe sa invaliditetom.		
Prikupiti i razvrstati podatke o biračima prema starosti, polu i invaliditetu.	Zavod za statistiku i RIK	Dugoročni
Ažurirati priručnik za biračke odbore sa dobrim praksama poput formiranja prioriternih redova, što se trenutno sprovodi kao preporučena praksa, ali nije formalizovano.	RIK	Kratkoročni
Osigurati da naponi domaćih posmatrača uključuju rodna razmatranja i rodnu analizu, kao i pristupačnost.	Organizacije civilnog društva	Srednjoročni
Izgraditi mehanizme partnerstva i saradnje između državnih organa i civilnog društva kako bi se obezbedila podrška za organizacije civilnog društva (kao što su ženske organizacije i organizacije osoba sa invaliditetom), posebno u ruralnim oblastima, a kako bi im se omogućilo da se tokom perioda kampanje snažnije zalažu za pitanja koja su im važna.	Nezavisne državne institucije, Vlada, civilno društvo	Srednjoročni
Uspostaviti partnerstvo sa Ministarstvom prosvete i Ministarstvom omladine i sporta radi bolje strategije i koordinacije napora za povećanje inkluzivnog političkog učešća mladih.	RIK	Srednjoročni
Građansko vaspitanje i edukacija birača		
<i>Građansko vaspitanje</i>		
Podržati da građansko vaspitanje bude obavezan predmet, koji se ocenjuje ili integrisati osnovne principe	Ministarstvo prosvete	Srednjoročni

građanskog vaspitanja u nastavne programe osnovnih škola.		
Ponovo angažovati civilno društvo i stručnjake za obrazovanje kako bi se kontinuirano ažurirali programi građanskog vaspitanja i osiguralo da teme koje se predaju pokrivaju pun opseg građanskog učešća.	Ministarstvo prosvete	Kratkoročni
Podržati dalji razvoj studentskih parlamenata putem obrazovnih materijala.	Ministarstvo prosvete	Kratkoročni
Pružiti veću podršku zajednicama nacionalnih manjina tako što će se osigurati da nastavni materijali i izvori informacija za građansko vaspitanje budu stalno dostupni i ažurirani na manjinskim jezicima.	Ministarstvo prosvete	Kratkoročni
Učiniti materijale za građansko vaspitanje pristupačnim u formatima kao što su Brajeva azbuka, zvučni zapisi i formati jednostavni za čitanje, tako da budu dostupni i učenicima sa invaliditetom.	Ministarstvo prosvete	Kratkoročni
Povećati kapacitet predavača građanskog vaspitanja revidiranjem i poboljšanjem programa sertifikacije za obuku nastavnika.	Ministarstvo prosvete	Srednjoročni
<i>Edukacija birača</i>		
Uspostaviti formalan pristup edukaciji birača, koji uključuje sprovođenje istraživanja, traženje povratne informacije, te preporuka različitih zainteresovanih strana, uključujući lokalne mlade lidere, ženske organizacije	RIK	Srednjoročni

civilnog društva, organizacije osoba sa invaliditetom i druge grupe za zaštitu ljudskih prava.		
U cilju sveobuhvatne edukacije birača, uspostaviti, obezbediti osoblje i finansirati namensku jedinicu ili radnu grupu za obuku birača; identifikovati praznine u porukama prema biračima ili unutar ključnih grupa.	RIK	Srednjoročni
Razmotriti mogućnost saradnje sa Ministarstvom prosvete radi izrade materijala za edukaciju birača koji prvi put glasaju, za upotrebu na časovima građanskog vaspitanja.	RIK	Srednjoročni
Sprovesti reviziju pristupačnosti veb stranice RIK-a i ažurirati je kako bi se osiguralo da su informacije dostupne biračima sa invaliditetom.	RIK	Kratkoročni
Podstaći političke stranke da dele informacije o svojim partijskim platformama i kampanjama u formatima pristupačnim biračima sa invaliditetom.	RIK	Srednjoročni
Političko finansiranje i korupcija u izborima		
<i>Političko finansiranje</i>		
Obavezati političke stranke da troše 15 procenata sredstava iz javnog finansiranja na inicijative povezane sa rodnom ravnopravnošću.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Dugoročni
Pažljivo razmotriti obaveze koje se odnose na predizborno izveštavanje kako bi se izbeglo	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni

opterećenje kampanja i nadzornih institucija.		
Razmisliti o uspostavljanju formalizovane procedure za prijem i pregled žalbi zbog prekršaja u pogledu političkog finansiranja.	ASK	Srednjoročni
Utvrđiti kako unakrsna provera finansijskih izveštaja sa spoljnim izvorima podataka može poboljšati nadzor. Nastaviti pozitivan angažman između javnih institucija i subjekata civilnog društva.	ASK	Srednjoročni
<i>Zloupotreba državnih resursa</i>		
Revidirati regulatorni okvir za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa, uključujući pritisak na osoblje u javnim institucijama i zloupotrebu javnih prostorija i naloga društvenih mreža. Ovaj nadzor mora obuhvatiti sve relevantne aktere i usredsrediti se na nadgledanje poštovanja odredbi koje se uvode i sankcionisanje potencijalnih kršenja.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni do dugoročni
Uključiti lokalno i marginalizovano stanovništvo u antikorupcijski nadzor i sprovođenje antikorupcijskih planova.	ASK	Srednjoročni
<i>Nezavisnost i odgovornost Agencije za sprečavanje korupcije (ASK)</i>		
Raditi na obezbeđivanju prakse da se procedure i pravila formalizuju u pisanoj formi i objavljuju kako bi se izgradilo poverenje i održala odgovornost prema javnosti.	ASK	Srednjoročni

Razmotriti praksu podnošenja izveštaja Narodnoj skupštini kada to situacija zahteva ili je potrebno uputiti određene preporuke, a u vezi sa finansiranjem političkih partija i zloupotrebom državnih resursa, kako bi se pomoglo u izgradnji jačeg nadzornog odnosa sa Narodnom skupštinom.	ASK	Kratkoročni
Razmotriti proaktivno uključivanje i saradnju sa organizacijama civilnog društva, posebno onima koje su uključene u praćenje finansiranja u politici.	ASK	Kratkoročni
Rešavanje izbornih sporova		
Sprovesti inkluzivnu, konsultativnu reviziju zakonskog i regulatornog okvira za potrebe procesa reforme, kako bi se popunile praznine i obezbedila doslednost.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa sa RIK-om, ASK-om i Upravnim sudom	Srednjoročni do dugoročni
Uspostaviti dosledna pravila postupka za rešavanje izbornih žalbi; uvesti robusan, transparentan i bezbedansistem upravljanja predmetima.	RIK, ASK	Srednjoročni
Ažurirati rokove za prijavljivanje i donošenje odluka, kako bi se zaštitio propisni postupak i zadovoljili međunarodni standardi.	Narodna skupština/reforma izbornog procesa	Srednjoročni
Povećati kapacitet izborne komisije po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po prigovorima i žalbama.	RIK, Upravni sud, Tužilaštvo	Srednjoročni

Sprovesti edukaciju birača i informisanje javnosti o tome kako koristiti i pristupiti procesu odlučivanja o žalbama.	RIK, Upravni sud	Srednjoročni
--	------------------	--------------

Uvodni deo

Demokratski napredak u Srbiji je u zastoju, delimično zbog polarizovanog i neadekvatnog izbornog okruženja.⁴ Preporuke za izbornu reformu, koje su postavile brojne međunarodne i domaće institucije i organizacije civilnog društva, i dalje se ne sprovode i ometaju napredak u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Uprkos naporima da se preporuke ispune, izbore u Srbiji karakteriše tzv. zarobljavanje države, navodna politička korupcija i ograničenost civilnog društva i medijskog prostora. Ova procena pruža analizu izbornog procesa po različitim kategorijama, te ukazuje na ključne praznine i nedostatke koji ugrožavaju integritet izbornog procesa, kao i na mogućnosti i veze koje se mogu iskoristiti u funkciju obezbeđivanja reformi. IFES je ponudio konkretne preporuke relevantnim izbornim i državnim institucijama iz različitih aspekata izbornog procesa, da bi izbori u Srbiji bili inkluzivni, pravedni i demokratski.

U središtu političke scene u Srbiji su predsednik Aleksandar Vučić i stranka SNS, koja je postala najuticajniji politički subjekt u zemlji, sa široko rasprostranjenim uticajem na vlast⁵. Na parlamentarnim izborima u junu 2020. godine SNS je obezbedio apsolutnu većinu, jer je jedna od samo tri stranke koje su prešle cenzus od 3 procenta (ostale dve, Socijalistička partija Srbije - Jedinствена Srbija i Srpski patriotski savez, formirale su postizbornu koaliciju sa SNS-om).⁶ Sa ovim mandatom, SNS ostaje dominantni donosilac odluka u Srbiji, sa malo ili nimalo robustne opozicije koja bi mogla poremetiti status quo u političkoj sferi.

Izborna administracija u Srbiji je visoko decentralizovana. Telo za upravljanje izborima na nacionalnom nivou, RIK, po zakonu je nezavisna, stalna institucija, čiji članovi imaju četvorogodišnji mandat; tehničku podršku čine prvenstveno državni službenici zaposleni u Narodnoj skupštini. Pored RIK-a, izborna zakonodavstva prepoznaje biračke odbore i izborne komisije kao izborna tela odgovorna za upravljanje izbornim procesom.⁷

Pored RIK-a, druga izborna tela i institucije uključuju opštinske i pokrajinske izborne komisije; Agenciju za sprečavanje korupcije (ASK), koja ima mandat da nadgleda finansiranje političkih partija i korišćenje državnih resursa; i Regulatorno telo za elektronske medije (REM), koje vrši nadzor nad okruženjem elektronskih medija, uključujući i tokom izbornog perioda, kako bi

⁴ „Radni dokument osoblja Komisije: Izveštaj Srbija 2020“ (6. oktobar 2020.) *Evropska komisija*; „Srbija, parlamentarni izbori, 21. jun 2020: Završni izveštaj Misije za procenu posebnih izbora KDILJP“ (7. oktobar 2020.) *OEBS/KDILJP*, u nastavku teksta „Završni izveštaj OEBS/KDILJP“.

⁵ „Freedom in the World 2020: Serbia“, *Freedom House*. Preuzeto sa: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

⁶ Pored tri ovde pomenute političke stranke, četiri ostale političke stranke takođe su ušle u Narodnu skupštinu na osnovu praga iz odredbe o strankama etničkih manjina.

⁷ Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima i Odluka pokrajinske skupštine o izboru narodnih poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.

osiguralo usklađenost sa zakonodavstvom o elektronskim medijima. Pored toga, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je odgovorno za održavanje biračkog spiska, a Upravni sud odlučuje o žalbama i žalbenim postupcima, kako je propisano Zakonom. Izborni proces takođe podleže nadzoru od strane tela u okviru Narodne skupštine – Nadzornog odbora⁸, koji je zakonom definisan 2000. godine, ali je prvi put formiran za parlamentarne izbore u junu 2020. godine.

Iako Srbija ima dobro organizovano građansko posmatranje izbora i infrastrukturu civilnog društva, prostor za svrsishodne javne konsultacije i zajednički odgovor na prepoznate rizike i izazove je ograničen. Javne konsultacije se ne sprovode na strukturiran način, a preporuke date tokom konsultacija uglavnom nisu integrisane u politike ili procedure. Napori da se konsultacije prošire povećani su poslednjih godina, uključujući formiranje *Radne grupe za verifikaciju biračkog spiska* 2019. godine, ali preporuke za jači angažman javnosti, posebno marginalizovanog stanovništva, ostaju nerealizovane.

Tradicionalno marginalizovane populacije, uključujući žene i LGBTQ zajednicu, osobe sa invaliditetom, mlade ljude i nacionalne manjine,⁹ suočavale su se sa preprekama u značajnijem učešću i pristupu političkom i izbornom procesu, a što se odnosi i na građansko vaspitanje i obuku birača, jednaku zastupljenost i postojanje posebnih, olakšavajućih odredaba u procedurama za glasanje. Pandemija COVID-19 je razotkrila i povećala izazove koji se odnose na integritet izbora i prepreke za inkluzivno učešće među marginalizovanim grupama. Odgovor državnih institucija na COVID-19 uoči i tokom parlamentarnih izbora 21. juna 2020. godine bio je narušen sporim odlučivanjem o merama, ograničenom javnom komunikacijom i sporadičnim nepoštovanjem propisa od strane dela izbornih službenika, što odražava potrebu za većim kapacitetom i resursima u izornoj administraciji.¹⁰ Analiza i preporuke opisane u sledećim odeljcima formulisane su tako da se na njih može odgovoriti. u okviru procesa izborne reforme i kroz relevantne institucije, ali i kroz prilagođene intervencije pomoći koje IFES pruža korisnicima programa, kao što je tehnička pomoć i podrška, obuka i izgradnja kapaciteta, jačanje građanske svesti i zagovaranje.

Metodologija

TEAM metodologija je standardni model koji IFES primenjuje za sveobuhvatnu procenu izbornog okruženja. Ovaj pristup zasnovan je na analizi glavnih elemenata izbornog procesa koji su od ključne važnosti za funkcionisanje izborne administracije, koji doprinose postojećim debatama u zajednici koja se bavi razvojem demokratije i upravljanjem koji podupiru demokratski izborni proces. TEAM metodologija koristi ovaj okvir primenjujući institucionalna znanja, od analize do implementacije.

TEAM metodologija takođe pretpostavlja uključivanje marginalizovanih i nedovoljno zastupljenih grupa tokom čitavog procesa procene. Sveobuhvatna procena izbornog procesa koristi inkluziju kao alat za unakrsnu analizu, kao alat za identifikaciju prepreka u izbornom procesu i za isticanje dobrih inkluzivnih praksi. Konkretno, integrisanje analize pristupačnosti IFES-u omogućava

⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 99 i 100.

⁹ Ovaj izbor marginalizovanih populacija biće predmet referenci za uključivanje u celom ovom izveštaju.

¹⁰ „COVID-19 i analiza odgovora na izbore u Srbiji“ (18. decembar 2020.) IFES.

razumevanje šireg konteksta države u kojoj se procena sprovodi analizirajući ko ima pristup resursima i uslugama i kontrolu nad njima, ko donosi odluke u zajednici i kako barijere u političkom životu na različit način utiču na ljude svih rodni identiteta, osobe sa invaliditetom, mlade ljude i nacionalne manjine.

IFES je, nakon inicijalne analize izbornog okruženja i kontinuiranih izazova u izbornom procesu u Srbiji odredio kategorije obrađeneu dokumentu. Analiza je uzela u obzir posmatračke izveštaje međunarodnih organizacija, posebno Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i domaćeg civilnog društva i izbornih posmatrača. Nalazi iz ovih izveštaja pomogli su u identifikovanju prioritetnih oblasti i postojećih preporuka za jačanje izbornog procesa u Srbiji. Na osnovu ove početne analize, IFES-ov tim, sastavljen od iskusnih stručnjaka za izbore, identifikovao je nedostatke u prioritetnim oblastima, izbegavajući dupliranje napora u odnosu na druge organizacije.

Kategorije ispitivane u ovom izveštaju su:

- *Izborni pravni okvir;*
- *Izborne operacije;*
- *Upravljanje izbornim procesom i liderstvo;*
- *Obuka organa za sprovođenje izbora i izgradnja kapaciteta;*
- *Inkluzija, pristupačnost i učešće;*
- *Građansko vaspitanje i edukacija birača;*
- *Političko finansiranje i korupcija u izborima; i*
- *Rešavanje izbornih sporova.*

Tim za procenu održao je niz direktnih i onlajn sastanaka sa relevantnim akterima u Srbiji. Sastanci su organizovani tematski po oblastima koje su obrađene u proceni, te na osnovu potrebnih informacija iz oblasti (ili nivoa pristupačnosti informacija), utvrđenih tokom pripreme faze. Sagovornici tokom ove misije za procenu bili su: nacionalna i lokalna tela za upravljanje izborima, institucije koje se bave nadzorom, političke stranke, domaće posmatračke organizacije, organizacije civilnog društva, te domaći stručnjaci. Diskusije sa sagovornicima vođene su protokolima razvijenim pre sastanaka putem kojih su se dotakla ključna pitanja u skladu sa kategorijama analize i oblastima delovanja sagovornika. Ova pitanja su pripremljena tako da se dobiju odgovori na to u kojoj meri su pravni, regulatorni i proceduralni izborni okviri u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.

Kako se ovaj analitički proces odvijao tokom pandemije COVID-19, sam pristup je imao hibridni format. Iako je deo tima boravio u Srbiji i sastao se sa jednim brojem sagovornika, većina sastanaka je održana onlajn, kako bi bili uključeni i članovi tima za procenu iz SAD-a, koji zbog ograničenih mogućnosti za putovanja nisu mogli biti u zemlji tokom ovog procesa. Kao rezultat toga, tim se u prikupljanju podataka oslanjao na ograničen format sastanaka sa sagovornicima i tumačenje prikupljenih podataka na daljinu. Iako je ovo donekle ograničilo dubinu rasprava i mogućnost potpunog pokrivanja relevantnih pitanja, ovaj metod je timu za procenu omogućio organizaciju većeg broja sastanaka, uključujući i one održane sa sagovornicima koji žive izvan glavnog grada.

Procena

U sledećim odeljcima IFES se oslanja na institucionalna i globalna komparativna znanja kako bi procenio koliko je izborni proces u Srbiji usklađen sa međunarodnim standardima, dobrom praksom, te preporukama za upravljanje i nadzor nad inkluzivnim, poštenim i demokratskim izborima. Vodeći se principima dobrog upravljanja u izbornom procesu tokom analize, ovi odeljci nude pregled očekivanja od demokratskog izbornog procesa, izazova i uspeha u kontekstu Srbije i nude preporuke za premošćavanje potencijalnog jaza između međunarodnih standarda i praksi i stvarnosti u Srbiji.

Kao što je opisano gore, analiza se zasniva na podacima prikupljenim iz istraživanja i konsultacija sa zainteresovanim stranama. Podaci su korišćeni za dodatno razumevanja zakona, propisa, praksi i procedura u izbornom procesu i za podršku formulisanju ciljanih preporuka.

Izborni pravni okvir

Srpski izborni pravni okvir utvrđen je prvenstveno u Ustavu Srbije i skupu pojedinačnih zakona koji se odnose na različite izborne procese – Zakonu o izboru narodnih poslanika, Zakonu o izboru predsednika Republike, Zakonu o lokalnim izborima i Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi. Oni su dopunjeni drugim zakonima, uključujući Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o javnim preduzećima¹¹ i Zakon o osnovnim principima obrazovnog sistema,¹² kao i propisima relevantnih institucija, kao što su tela za upravljanje izborima, uključujući RIK, MDULS, ASK i REM.

Jasnoća pravnog i regulatornog okvira

Mnogi izborni posmatrači i sagovornici koji su konsultovani tokom ove procene ukazali su na potrebu za sveobuhvatnom revizijom izbornog pravnog okvira kako bi se otklonili propusti i nedoslednosti.¹³ Neki su posebno primetili potrebu za usklađivanjem Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima,¹⁴ dok su se drugi, uključujući Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), založili za uvođenje jedinstvenog izbornog zakona koji će zameniti brojne zakone koji regulišu različite oblasti izbornog procesa, a kako bi se rešila neusklađenost i nedoslednost pojedinih propisa.¹⁵

Neke praznine u pravnom okviru popunjene su kroz procese donošenja smernica i preporuka. Na primer, u završnom izveštaju OEBS/KDILJP o parlamentarnim izborima 2020. godine zabeleženo je da je, na osnovu nalaza radne grupe, „Vlada izdala uputstva i preporuke različitim državnim agencijama“ o važnim merama vezanim za „registraciju birača, postizbornu proveru biračkog spiska od strane birača, posmatranje izbora, zloupotrebu državnih resursa i rad regulatornog tela za medije“, koje su uvedene podzakonskim aktima.¹⁶ Prepoznajući te mere kao pozitivne, izveštaj

¹¹ Član 70 zabranjuje upotrebu imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u predizbornoj kampanji.

¹² Član 46 zabranjuje upotrebu obrazovnih institucija za političko organizovanje ili aktivnosti.

¹³ Razgovori sa građanima posmatračima; Završni izveštaj OEBS/KDILJP.

¹⁴ Razgovori sa izbornom administracijom.

¹⁵ Razgovor sa građanima posmatračima.

¹⁶ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 6

OEBS/KDILJP je notirao i da je „njihovo uvođenje Vladinim uputstvima i preporukama, umesto kroz izmene zakona, izazvalo zabrinutost zbog pravne sigurnosti“.¹⁷

Da bi se obezbedila pravna sigurnost, važno je da izborna prava i ključne politike budu definisani zakonom, dok niži pravni akti (propisi, pravila i drugi podzakonski akti) obezbeđuju „administrativne i tehničke detalje radi izvršavanja svrhe statuta“.¹⁸ Postupke treba koristiti za detaljno opisivanje koraka neophodnih za kompletiranje procesa.¹⁹ Pored popunjavanja praznina i osiguranja doslednosti, sveobuhvatna revizija izbornog pravnog okvira trebalo bi da ima za cilj da obezbedi upotrebu odgovarajućih pravnih instrumenata za pojašnjenje i jačanje validnosti pravnog okvira.²⁰ Ovo bi takođe moglo poslužiti za razjašnjavanje uloga i ovlašćenja relevantnih institucija - RIK-a, izbornih komisija na lokalnom nivou, ASK-a i REM-a.

Pored toga, sagovornici su izrazili zabrinutost zbog izmena Zakona o izboru narodnih poslanika samo nekoliko meseci uoči početka perioda kampanje u februaru i martu 2020. godine.²¹ Ovi amandmani su uveli značajne promene, uključujući smanjenje izbornog praga sa 5 na 3 procenta, povećanje rodni kvota na izbornim listama i uvođenje ponderisanih količnika za manjinske stranke.²² O nekim promenama, poput snižavanja izbornog praga, prethodno se nije raspravljalo ni na jednom forumu, niti ih je tražila bilo koja zainteresovana strana; druge, uključujući proširenje ovlašćenja za overu potpisa na izbornim listama, donesene su nakon što je izborni proces već započeo.²³ Menjati zakonski okvir tako blizu izbora suprotno je međunarodnim standardima;²⁴ dodatno, mnogi sagovornici su primetili da su ove promene bile nagle i neočekivane za mnoge zainteresovane strane, a neki nisu ni bili svesni promena.²⁵ To možda delimično biti rezultat činjenice da nijedan efektivan proces javnih konsultacija nije održan pre ovih promena.²⁶ Sagovornici su naveli da je ovo narušilo poverenje u izborni proces.²⁷

Zaštita osnovnih političkih prava i ravnopravno učešće

Srbija je država potpisnica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pravno obavezujućeg sporazuma koji obavezuje države da osiguraju da svaki građanin ima pravo da učestvuje u javnom životu. Ustav Srbije sadrži zaštitu izbornih prava, uključujući pravo da se tajnim glasanjem bira i bude biran na slobodnim i neposrednim izborima²⁸ i pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima.²⁹ Biračko pravo imaju svi državljani koji imaju stalni boravak³⁰ i koji

¹⁷ Završni izveštaj OSCE/ODIHR, str. 6

¹⁸ Clegg, Michael, Katherine Ellena, David Ennis i Chad Vickery. „[Hierarchy of Laws.](#)“ (2016) *IFES*, str. 14.

¹⁹ Clegg, Michael, Katherine Ellena, David Ennis i Chad Vickery. „[Hierarchy of Laws.](#)“ (2016) *IFES*, str. 14.

²⁰ Clegg, Michael, Katherine Ellena, David Ennis i Chad Vickery. „[Hierarchy of Laws.](#)“ (2016) *IFES*, str. 1. Primeri razlika između ustava, zakona, propisa i postupaka koji se odnose na izborne teme dati su na strani 20.

²¹ Preliminarni nalazi i zaključci, u nastavku teksta „ENEMO“.

²² „Parlamentarni izbori 2020: Završni izveštaj sa preporukama (sažetak)“ (2020) *CRTA*, u nastavku teksta „CRTA izveštaj“, strana 4.

²³ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 4

²⁴ Osnovni elementi izbornog zakona ne bi trebalo da se menjaju u periodu od godinu dana od izbora. „Mišljenje br. 190/2002, II (2) (b),“ (2002) *Venecijanska komisija*. Mišljenje br. 190/2002, II (2) (b).

²⁵ Razgovor sa građanima posmatračima.

²⁶ Razgovor sa građanima posmatračima.

²⁷ Razgovor sa građanima posmatračima.ž

²⁸ Ustav Srbije, član 52.

²⁹ Ustav Srbije, član 53.

³⁰ Stalni boravak nije uslov za glasanje za predsednika. Zakon o izboru predsednika, član 2.

do dana izbora napune 18 godina. Međutim, pravo glasa se uskraćuje onima kojima je sudskom naredbom oduzeta poslovna sposobnost.³¹ To je suprotno međunarodnim standardima o ljudskim pravima, posebno Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom čiji je Srbija potpisnik, koja garantuje jednako uživanje političkih i javnih prava za osobe sa invaliditetom.³² Ove odredbe sprečavaju „isključivanje biračkog prava na osnovu pretpostavljenog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta“.³³

Srbija je takođe ratifikovala Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, a Ustav garantuje ravnopravnost polova.³⁴ Pored toga, Srbija ima Zakon o ravnopravnosti polova koji ima odeljak posvećen jednakosti u političkom i javnom životu, uključujući zahtev da političke stranke preuzmu posebne mere kako bi obezbedile rodnu ravnopravnost, te u kojem se traži od organa lokalne samouprave zahteva da obezbede rodnu ravnopravnost i zahteva da javne institucije prikupljaju podatke razvrstane po polu, između ostalih odredbi u zakonu. Međutim, prema onome što su sagovornici rekli, primena ovih odredbi izostaje.³⁵

Ustav Srbije garantuje da će se u Narodnoj skupštini obezbediti „ravnopravnost i zastupljenost različitih polova i pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom“.³⁶ U skladu sa međunarodnim smernicama³⁷ i evropskim standardima,³⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika u Srbiji uspostavio je polnu kvotu jednakosti koja predviđa da 40 odsto izborne liste moraju činiti kandidati nedovoljno zastupljenog pola, kao i to da dva od svakih pet kandidata na izbornoj listi moraju biti predstavnici manje zastupljenog pola na listi (što bi u svim slučajevima bile žene).³⁹ Ako stranka ne ispuni ovaj uslov nakon što joj se pruži prilika da ispravi nedostatke, lista se odbacuje i ne ispunjava uslove za učešće na izborima. Slično tome, Zakon o lokalnim izborima predviđa kvotu od 40 procenata za nedovoljno zastupljeni pol sa sastavljanjem listi po „zipper“ principu (dva od svakih pet kandidata moraju biti pripadnici manje zastupljenog pola), te sa istim sankcijama kao i kod kvote za Narodnu skupštinu.⁴⁰ Na parlamentarnim izborima 2020. godine 38,8 odsto kandidata izabranih u Narodnu skupštinu bile su žene, što je Srbiju svrstalo na 28. mesto od 190 zemalja za koje postoje podaci o udelu žena u parlamentima.⁴¹ Ovaj procenat stavlja Srbiju iznad globalnog proseka (25,2 procenta) i evropskog regionalnog proseka (30,3

³¹ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 10; Zakon o lokalnim izborima, član 6; Zakon o izboru predsednika, član 2; Završni izveštaj OEBS/KDILJP, strana 9.

³² Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, članovi 12 i 29.

³³ Saopštenje Komiteta UNCRPD br. 4/2011, stav 9.4.

³⁴ Ustav Srbije, član 15.

³⁵ Zakon o rodnoj ravnopravnosti, odeljak 5.

³⁶ Ustav Srbije, član 100.

³⁷ Odbor za eliminaciju diskriminacije žena, član 4. posebno napominje da privremene posebne mere, poput rodnih kvota, mogu ubrzati faktičku jednakost žena i muškaraca.

³⁸ Evropski standardi koje je utvrdio Komitet ministara Saveta Evrope definišu „uravnoteženu“ zastupljenost kao udeo žena ili muškaraca u bilo kojem telu koje donosi odluke od najmanje 40 procenata i podstiču na usvajanje zakonodavnih reformi koje uključuju paritetne pragove za izbore. Preporuka Rec(2003)3. Slučaj za više pragove i/ili paritet takođe je utvrđen u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije u kojem se navodi sledeće: „Ako postoji posebna ustavna osnova, mogu se usvojiti pravila koja garantuju određeni stepen ravnoteže između dva pola u izabranim telima, ili čak paritet“. Kodeks takođe identifikuje dobre prakse za dizajniranje i sprovođenje kvota, kao što je „zipper“ sistem (sistem koji zahteva da se liste menjaju između žena i muškaraca).

³⁹ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 40 (a)

⁴⁰ Zakon o lokalnim izborima, član 20.

⁴¹ „Mesečno rangiranje žena u nacionalnim parlamentima“, *Interparlamentarna unija onlajn*. Preuzeto sa: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>

procenta).⁴² Ne postoji zakonska odredba da narodnog poslanika koji napusti funkciju mora zameniti poslanik istog pola ili nedovoljno zastupljenog pola, što znači da nema garancija da će žena poslanik koja napusti funkciju biti zamenjena drugom ženom. Iako je kvota presudna za osiguravanje ženske zastupljenosti i opisne zastupljenosti, potrebna su poboljšanja u pogledu suštinske zastupljenosti, o čemu se govori u odeljku „Inkluzija, pristupačnost i učešće“ u nastavku.

Član 3. Zakona o mladima, koji je Srbija usvojila 2011. godine, kao mlade definiše ljude od 15 do 30 godina starosti, navodi principe učešća mladih, identifikuje prava i odgovornosti mladih i traži stvaranje mogućnosti za njihovo aktivno učešće na svim nivoima društva. Zakon o mladima napominje važnost jednakosti i nediskriminacije, dopuštajući da svi mladi, bez obzira na starost, invaliditet, pol, manjinsko poreklo ili pripadnost socijalnoj grupi, imaju ista prava i uživaju ravnopravno učešće u građanskom i političkom životu.⁴³ Dalje, član 8. direktno poziva sve aktere da stvore okruženje i podstaknu mlade ljude da budu aktivan deo procesa donošenja odluka koji doprinosi ne samo njihovom razvoju, već i društvenom razvoju Srbije.⁴⁴ Zakonom o mladima postavljen je temelj za osnivanje Ministarstva omladine i sporta i Nacionalnog saveta za mlade, savetodavnog tela koje se sastoji od predstavnika lokalnih i pokrajinskih saveta mladih, a odnosi se na sprovođenje politike za mlade utvrđene Zakonom o mladima. Zakon kaže da Nacionalni savet za mlade treba da čine državna i pokrajinska upravna tela, predstavnici udruženja mladih, Saveta za nacionalne manjine i uvaženi stručnjaci.

Konačno, pravni okvir u Srbiji uključuje jaku zaštitu nacionalnih manjina, uključujući posebna prava za politička i kulturna udruženja, jednakost u upravljanju javnim poslovima i „samoupravljanje u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe njihovog jezika i pisma“.⁴⁵ Nedavnim zakonskim izmenama uklonjen je prag za izborne liste za stranke nacionalnih manjina i uvedena je formula za poboljšanje zastupljenosti lista nacionalnih manjina – glasovi dati za izborne liste množe se sa 1,35 tokom raspodele mandata.⁴⁶ Iako bi se činilo da će ovo povećati zastupljenost manjina u Narodnoj skupštini, sagovornici su sugerisali da su ove promene imale za cilj umanjivanje uticaja bojkota izbora od strane opozicije povećanjem broja političkih partija i daljim fragmentisanjem opozicije.⁴⁷

RIK ima zadatak da utvrdi koje stranke ispunjavaju uslove za status nacionalne manjine prilikom prijavljivanja za učešće na izborima na osnovu kriterijuma za manjinske liste ili da odredi one stranke čiji je „glavni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa međunarodnim pravnim standardima“.⁴⁸ Međutim, kako navodi završni izveštaj OEBS-a, ne postoje jasni kriterijumi za

⁴² „Globalni i regionalni prosečni ideo žena u nacionalnim parlamentima“, *Interparlamentarna unija onlajn*. Preuzeto sa: <https://data.ipu.org/women-averages>

⁴³ Zakon o mladima, član 5.

⁴⁴ Zakon o mladima, član 8.

⁴⁵ Ustav Srbije, članovi 14 i 75-80

⁴⁶ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 81 (2).

⁴⁷ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 7; ENEMO.

⁴⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 81.

donošenje ove odluke.⁴⁹ Pored toga, sagovornici su primetili da bi status stranke nacionalne manjine mogao biti zloupotrebljen zbog koristi u vezi sa tim statusom.⁵⁰

Preporuke

1. *Sprovesti reviziju izbornog pravnog okvira:* Praznine u zakonskom okviru u odnosu na međunarodne standarde i neslaganja između odredbi među zakonima daju osnova za temeljnu reviziju i donošenje izmena i dopuna radi popunjavanja praznina i usklađivanja pravila i standarda u jedinstveni izborni zakon. Za sve takve suštinske izmene mora osigurati politički konsenzus i svrsishodne javne konsultacije i moraju se završiti najmanje godinu dana pre izbora. Proces treba da uvaži povratne informacije od zainteresovanih strana.⁵¹
2. *Osigurati da su odredbe u pravnom okviru inkluzivne i reprezentativne:* Zakoni koji čine postojeći pravni okvir uključuju (ili ne uključuju) odredbe koje kao rezultat omogućavaju praksu isključivanja. Da bi se obezbedilo značajno učešće marginalizovanog stanovništva u Srbiji, nadležne državne institucije, poput Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i ljudska prava i imenovana radna grupa u Narodnoj skupštini treba da uklone ograničenja prava glasa na osnovu sposobnosti usklađivanja zakona sa međunarodnim standardima ljudskih prava i da uspostave jasne kriterijume za registraciju političkih partija nacionalnih manjina za parlamentarne izbore. Da bi se poboljšala zastupljenost u izornoj administraciji, potrebno je izmeniti izorno zakonodavstvo kako bi se osigurala rodna ravnopravnost među članovima izbornih komisija.

Izborne operacije

Registracija birača

Registracija birača u Srbiji vrši se prema odredbama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Zakon definiše postupak registracije birača zasnovan na stalnom registru jedinstvenog biračkog spiska (JBS), koji se kontinuirano ažurira, uz održavanje registra koji MDULS ažurira po službenoj dužnosti. Zakon definiše da se spisak vodi kao elektronska baza podataka o biračima koje unose administracije jedinica lokalne samouprave, a koja sadrži prebivalište svakog birača. Zakonom su predviđene posebne i dodatne odredbe za odsutne, birače sa prebivalištem u inostranstvu i za interno raseljena lica. Trenutno ne postoje odredbe koje zahtevaju prikupljanje i/ili objavljivanje rodno razvrstanih podataka o registrovanim biračima.

Digitalizacija izvornih registara za JBS završena je u januaru 2019. godine. Od tog datuma se sve promene, izvršene na nivou lokalnih samouprava, u evidenciji stalnih i privremenih adresa građana i u matičnim evidencijama građana, objedinjuju u centralne baze podataka koje održavaju Ministarstvo unutrašnjih poslova i MDULS. Prema Zakonu, MDULS je dužan da ove informacije prosledi relevantnim opštinskim upravama kako bi omogućio upravama da formulišu „odluku“ i izvrše odgovarajuće promene u JBS-u. Sve promene u biračkom spisku moraju se zasnivati na relevantnoj odluci koja se može doneti po službenoj dužnosti ili na zahtev građana

⁴⁹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 19.

⁵⁰ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 19; Razgovori sa stručnim građanima.

⁵¹ „Osnovni dokument o javnim konsultacijama“, OECD. Preuzeto sa:

<https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

na osnovu podataka sadržanih u knjigama rođenih, umrlih ili venčanih ili drugim službenim evidencijama i javnim dokumentima.

Nakon digitalizacije izvornih registara u 2019. godini, MDULS je sproveo upoređivanje i verifikaciju podataka u digitalizovanim registrima kako bi identifikovao potencijalne duplikate registracija birača i identifikovao zastarele podatke ili preminule birače. Ranije je uklanjanje preminulog birača iz JBS-a moglo da se sprovede samo uz predočenje originalnog smrtnog lista, ali digitalizacijom svih registara usvojene su prakse koje omogućavaju donošenje odluka na osnovu elektronskih evidencija.⁵²

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2019. godine izvršilo verifikaciju tačnosti adresa stanovanja u državi,⁵³ što je rezultiralo utvrđivanjem određenog broja neispravnih adresa. Nakon procesa navedenog u Zakonu o stalnoj i privremenoj adresi, određeni broj adresa stanovanja građana je deaktiviran, što je, nakon obaveštenja ministarstva i odluka opštinske uprave, rezultiralo uklanjanjem ovih građana iz JBS-a.

Razgovori sa MDULS i opštinskim upravama otkrili su da, iako se suočavaju sa određenim tehničkim ograničenjima, generalno postoje dovoljne veštine i kapacitet da se održava JBS. Lokalne samouprave imaju dovoljno ljudskih resursa i veština za obradu i ažuriranje JBS-a za vlastita područja, mada postoje periodi povećanog opterećenja, na primer tokom pripreme za izbore. Nivo i efikasnost računarske opreme dostupne u ovim administracijama varira; neke kancelarije koriste zastarelu opremu i operativne sisteme, što može prouzrokovati kašnjenja i poremećaje u obradi JBS-a i izložiti sisteme pretnjama informatičke bezbednosti.

Parlamentarni izbori 2020.

Za parlamentarne izbore 2020. godine RIK je objavio da je registrovano 6.584.376 birača,⁵⁴ što je smanjenje za približno 2 procenta u odnosu na broj birača registrovanih za predsedničke izbore 2017. godine. Saopšteno je da je ovo najveći pad broja registrovanih birača, u periodu između izbora, u poslednjih nekoliko decenija.⁵⁵ Smanjenje broja birača može se pripisati unakrsnim proverama i uklanjanju duplih i zastarelih unosa o biračima koje je sproveo MDULS, kao i administrativnim radnjama koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzelo nakon verifikacije adresa stanovanja.⁵⁶ Međutim, OEBS/KDILJP i CRTA u relevantnim izbornim izveštajima za 2020. godinu⁵⁷ dovode u pitanje zakonitost i transparentnost ovih postupaka.

Sagovornicima u diskusijama nisu navodili posebnu zabrinutost u pogledu kompletnosti i inkluzivnosti JBS-a za parlamentarne izbore 2020. godine. U skladu sa nalazima CRTA-inog

⁵² Razgovor sa sagovornicima iz MDULS.

⁵³ Razgovor sa sagovornicima iz MDULS; Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 9.

⁵⁴ „Odluka o utvrđivanju konačnog broja birača u Republici Srbiji“ (19. jun 2020.) *Republička izborna komisija*.

⁵⁵ Izveštaj CRTA.

⁵⁶ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 9.

⁵⁷ Završni izveštaj OEBS/KDILJP na str. 10. navodi da zakon ne predviđa trajni gubitak prebivališta ukoliko to ne zatraže građani u inostranstvu, kao i da su sagovornici izrazili zabrinutost da su unosi u birački spisak uklonjeni kroz ovaj proces; Izveštaj CRTA, strana 5, navodi da bi to mogao biti korak u dobrom smeru, ako je sve obavljeno u skladu sa zakonom. Međutim, nedostatak transparentnosti u ovom procesu samo još više podstiče već duboko ukorenjene sumnje jednog dela birača o manipulacijama u biračkom spisku.

istraživanja političkog učešća građana iz 2018,⁵⁸ određeno nepoverenje u JBS i dalje postoji zbog percepcije postojanja imena preminulih birača i birača koji žive u inostranstvu u JBS, kao i efikasnosti celokupnih administrativnih postupaka u vezi sa JBS.

MDULS omogućava biračima da verifikuju sopstvene informacije u JBS-u koristeći svoj matični broj. Veb stranica MDULS-a pruža mogućnost biračima da pregledaju i verifikuju svoje podatke u JBS-u, u okviru parametara Zakona o zaštiti ličnih podataka, ali ne pruža smernice i ne omogućava biračima da iniciraju ažuriranje svojih podataka.

U junu 2020. godine objavljena je informacija je da je 392.627 birača preko interneta proverilo svoje podatke, uključujući njih 101.537 na dan izbora.⁵⁹ Posmatrački izveštaji navodili su postojanje mehanizma na veb sajtu MDULS-a, ali su pored toga ukazivali i na nedostatak transparentnosti u celokupnom procesu zbog toga što birački spisak nije dostupan za javni uvid na opštinskom nivou kako je predviđeno članom 14. Zakona o Jedinistvenom biračkom spisku.⁶⁰ Dalje, član 21. zahteva da se JBS stavi na uvid „podnosiocu izbornih lista“ nakon proglašenja izbornih lista.

U novembru 2018. godine Srbija je usvojila novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, kojim je pravni okvir zaštite podataka Srbije efikasno usklađen sa odredbama Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR).⁶¹ Iako članovi 20. i 21. Zakona omogućavaju građanima pristup, pregled i kopiranje vlastitih ličnih podataka, Zakon ograničava širi pristup svim podacima koji omogućavaju identifikaciju građana bez njihovog prethodnog pristanka. Odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nisu u skladu sa članovima 14. i 21. Zakona o jedinstvenom biračkom spisku i sprečavaju sprovođenje postupka javnog nadzora za JBS.

Radna grupa za verifikaciju biračkog spiska

Dana 26. septembra 2019. godine Vlada je osnovala Radnu grupu za verifikaciju jedinstvenog biračkog spiska, sa zadatkom da razmotri metode za verifikaciju tačnosti JBS-a, uključujući razvoj detaljne metodologije i akcionog plana. Radnu grupu čine predstavnici Vlade i organizacija civilnog društva, a uključuje i podgrupe za statističku podršku i pravne poslove.

Radna grupa je razvila metodologiju za verifikaciju JBS-a koja uključuje tri koraka: (1) statistička analiza podataka iz JBS-a, uključujući demografsku i geografsku analizu i verifikaciju u odnosu na druge baze podataka, (2) verifikacija uzoraka podataka iz JBS-a na terenu kroz posete domaćinstvima i (3) verifikacija podataka prikupljenih od domaćinstava u odnosu na JBS.

Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, od Radne grupe se zahtevalo da izradi procenu uticaja na privatnost podataka za metodologiju verifikacije i da dostavi procenu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti na pregled i odobrenje. Do datuma završetka pisanja ovog izveštaja, Radna grupa je Povereniku dostavila procenu uticaja.

⁵⁸ Ova revizija ukazuje na to da samo 25 odsto ispitanih veruje da je JBS tačan i ažuran, 31 odsto smatra da JBS nije tačan iz administrativnih razloga, a 28 odsto da nije tačan zbog političkih manipulacija.

⁵⁹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 10.: „Izveštaj o kvalitetu izbornog procesa: Parlamentarni izbori“ (jun 2020.) CeSID, u nastavku teksta „Izveštaj CeSID-a“, strana 64.

⁶⁰ Uredba (EU) 2016/679.

⁶¹ Uredba (EU) 2016/679.

Raspored za sprovođenje postupka verifikacije trenutno se ne može odrediti zbog neizvesnosti oko vremena, povratnih informacija i zahteva koje Poverenik može nametnuti, kao i uticaja krize javnog zdravstva na terenske aktivnosti usled pandemije koronavirusa. Povratne informacije sagovornika ukazuju da CRTA trenutno razvija strategiju ublažavanja posledica COVID-19.

Centralni registar stanovništva

U martu 2019. godine Narodna skupština je donela Zakon o Centralnom registru stanovništva, koji je stupio na snagu 1. septembra 2020. godine. Njime se daje okvir za uvođenje Centralnog registra stanovništva Srbije. MDULS upravlja Registrom sa ciljem uspostavljanja jedinstvene, centralizovane i pouzdane državne baze podataka koja sadrži tačne i ažurirane podatke o državljanima i strancima koji borave u zemlji, kako bi se omogućilo nadležnim organima da izvršavaju svoje zadatke na osnovu jednog izvora podataka. Prema Zakonu, MDULS je ovlašćen da odredi spisak organa i agencija koje će imati pravo da primaju ili preuzimaju podatke iz Centralnog registra.

Centralni registar prikuplja podatke iz različitih zvaničnih baza podataka, uključujući državljanstvo, izvode iz matične knjige rođenih/umrlih i druge civilne evidencije, matične brojeve, prebivalište i boravište, privremeni boravak u inostranstvu, evidencije ličnih karata i pasoša, socijalno osiguranje i podatke o poreskim obveznicima, izbeglicama, tražiocima azila i strancima sa dozvolama za privremeni i stalni boravak. Agencije koje vode originalne zvanične evidencije zakonom su obavezne da prenose relevantne podatke u Centralni registar.⁶²

Preporuke

1. *Poboljšati transparentnost postupka JBS:* Veliki broj aktera primetio je nedostatak transparentnosti u procesu registracije birača zbog neobjavljivanja JBS-a na nivou lokalne samouprave, pre izbora. Iako Zakon o Jedinstvenom biračkom spisku zahteva stavljanje JBS-a na javni uvid i za podnosiocima izbornih lista, ovo je zabranjeno prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Da bi se osigurala jasnost i doslednost zakonskih odredbi i ispunila očekivanja koja se odnose na JBS-a, treba uložiti napore u usklađivanje zakonskih odredbi, istovremeno osiguravajući dostupnost svih zakonski izvodljivih postupaka koji će doprineti transparentnosti procesa. Dodatno nepoverenje građana u tačnost u JBS-a i uočeni nedostatak transparentnosti posledica su ograničenog ili zakasnelog objavljivanja statistike JBS-a. Da bi se povećala transparentnost procesa ažuriranja JBS-a, MDULS treba da razmotri redovno elektronsko objavljivanje statistike JBS-a razvrstane po oblastima lokalne samouprave, uključujući sumarnu statistiku o izvršenim ažuriranjima.
2. *Poboljšati mehanizme za kontrolu JBS-a od strane birača:* Onlajn mehanizam koji omogućava biračima da pregledaju vlastite informacije u JBS-u bio je često korišćen tokom izbornog perioda 2020. godine. Preporučuje se da MDULS dalje razvija svoj interfejs veb stranice, kako bi uključio dodatne informacije od koristi za birače i pružio mogućnost biračima da direktno identifikuju ispravke i generišu obrasce sa pratećim materijalima da bi olakšali korekciju ili ažuriranje svojih podataka.

⁶² Zakon o Centralnom registru stanovništva u članu 7. navodi da će ministar nadležan za administrativne poslove rešenjem utvrditi spisak organa prijema koji imaju pravo da direktno preuzimaju podatke iz Centralnog registra, u postupku propisanom Zakonom.

3. *Verifikacija i revizija biračkog spiska:* Da bi se poboljšalo poverenje u JBS i da bi se poboljšala percepcija o tačnosti ili manipulacijama istim, brojni domaći i međunarodni akteri, uključujući OEBS/KDILJP, CRTA i CeSID preporučili su verifikaciju i reviziju JBS-a. U momentu zaključenja ovog teksta, Radna grupa za verifikaciju Jedinstvenog biračkog spiska je čekala odgovor Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti pre zakazivanja procesa verifikacije i revizije. Zbog važnosti verifikacije u poboljšanju trenutno široko rasprostranjene negativne percepcije i radi osiguranja uspostavljanja kvalitativne osnove za JBS, preporučuje se da se sva potrebna tehnička podrška i stručnost stave na raspolaganje Radnoj grupi. Ovo će osigurati uspešnu primenu predložene metodologije verifikacije, potpunu i sveobuhvatnu statističku analizu i određivanje ishoda, kao i efikasno planiranje i institucionalizaciju unapređenja procesa. Verifikacija JBS-a ne bi trebalo da se posmatra kao jednokratna aktivnost, već je treba integrisati u tekuće procedure verifikacije i osiguranja kvaliteta podataka.
4. *Razmotriti potencijalni uticaj Centralnog registra stanovništva:* JBS se trenutno održava na osnovu podataka iz više izvora, pri čemu se podaci dobijaju i obrađuju u neusaglašenim formatima, a opštinske uprave ponekad trpe velika opterećenja kod obrade podataka uz nedovoljno tehničkih resursa. Preporučuje se da MDULS proceni potencijalnu vrednost i uticaj Centralnog registra stanovništva na buduće ažuriranje i održavanje JBS-a, uključujući sva potencijalna poboljšanja u pogledu kvaliteta, tačnosti i usklađenosti izvornih podataka o građanima i procesa ažuriranja koji se sprovode za JBS. Procena takođe treba da identifikuje mogućnosti za pojednostavljenje administrativnih postupaka vezanih za izmene u JBS-u, uključujući sve postupke koji bi smanjili tehničko i administrativno opterećenje opštinskih uprava. Odredbe pravnog okvira treba analizirati kako bi se utvrdile potrebe za izmenama i dopunama radi prilagođavanja, pojednostavljenja i usklađivanja procesa razmene podataka i administrativnih postupaka.
5. *Objava rodno razvrstanih podataka o registrovanim biračima:* Rodno razvrstani podaci o registrovanim biračima omogućavaju temeljniju analizu biračkog spiska. Na primer, ako postoje područja ili regioni u kojima su žene nedovoljno zastupljene na biračkom spisku u poređenju sa celokupnim stanovništvom, to može ukazivati na greške u biračkom spisku. Javno objavljivanje rodno razvrstanih podataka omogućava zainteresovanim stranama da naprave sopstvene analize, a takođe doprinosi i transparentnosti.

Postupci na biračkom mestu

Postupci na biračkom mestu (ili proces glasanja) na dan izbora često je najvidljivija komponenta izbornog procesa, što znači da svi uspesi ili neuspesi u organizaciji i aktivnostima na biračkom mestu mogu imati ogroman uticaj na to kako učesnici izbornog procesa doživljavaju integritet izbora u celini. Pozitivno iskustvo birača, članova biračkih odbora i posmatrača na biračkim mestima može doprineti povećanju poverenja u proces, kao i podstaći učešće u izborima. Tim za procenu je analizirao niz faktora koji mogu uticati na kvalitet i efikasnost postupaka na biračkim mestima – od otvaranja do zatvaranja, upravljanja i kontrole redova, provere kvalifikacije birača (postojanje biračkog prava), glasanja, brojanja glasova i prosleđivanja rezultata. Tim za procenu takođe je analizirao u kojoj meri su biračka mesta bila pristupačna biračima sa invaliditetom, da li su članovi biračkih odbora bili dobro obučeni, mere zaštite izbornog procesa poštovane, politike i postupci ispravni i transparentni i da li su svi materijali bili pristupačni.

Organizacija biračkog mesta i upravljanje postupcima glasanja

Organizacija biračkog mesta: Biračka mesta primaju biračke listiće, glasačke kutije, sprej za obeležavanje i UV lampe, glasačke kabine (kartonske paravane koji se postavljaju na stolovima), odštampane oznake i zastave, odgovarajuće izvode iz biračkog spiska, kontrolne liste, olovke i materijale za pečačenje. Prema izveštajima posmatrača, biračka mesta su obično dobro opremljena,⁶³ ali neka, posebno u ruralnim oblastima, su fizički premala u odnosu na broj članova biračkog odbora.⁶⁴ Kako na fizički malim biračkim mestima ponekad postoji veliki broj članova biračkih odbora i više glasačkih kabina nego što bi bilo prikladno, postavka bi mogla ugroziti tajnost glasanja jer bi članovi biračkih odbora potencijalno mogli biti u prilici da vide za koga birači glasaju. Izborna administracija treba da razmotri uspostavljanje minimalnih kriterijuma (koji se odnose na veličinu, pristupačnost i uslove objekta) za mesta koja se mogu koristiti kao biračka mesta i da tokom obuke naglasi da bi članovi biračkih odbora trebalo da postave samo onoliko glasačkih kabina koliko biračko mesto može da prihvati bez narušavanja tajnosti glasanja. Takođe se preporučuje da RIK održava jedinstvenu bazu podataka o svim lokacijama koje se često koriste kao biračka mesta širom zemlje, sa detaljnim informacijama u kojoj meri ispunjavaju gore pomenute kriterijume, čime bi se i ubrzalo odobravanje biračkih mesta.

Još jedan problem koji su sagovornici često istakli je loša identifikacija biračkih mesta, posebno u područjima na kojima je postavljeno nekoliko biračkih mesta, poput učionica u školama, gde birači često imaju problem da pronađu pravo biračko mesto. Jasnije i istaknutije oznake trebalo bi da pomognu biračima da pronađu svoja biračka mesta, kao što će postavljanje članova biračkih odbora ili drugog osoblja na tim mestima pomoći biračima da pronađu gde su određeni da glasaju.

Pristupačnost biračkih mesta i procedure glasanja: RIK je 2020. godine izvršio prvu reviziju pristupačnosti svih biračkih mesta i očekuje se da će svake dve godine sprovoditi dodatne procene. Tokom procesa prikupljeni su podaci o parkingu, rampama, vratima i stepenicama.⁶⁵ Uvođenje periodične prakse revizije biračkih mesta bilo bi vrlo pohvalno, a RIK bi mogao poboljšati kvalitet prikupljenih podataka i upotrebu tih podataka za donošenje odluka o izboru biračkih mesta. Upitnik za prikupljanje podataka ne sadrži informacije o konkretnim dimenzijama, uglovima (za procenu prilaznih rampi ili širine vrata) i sl. da bi se moglo utvrditi da li biračka mesta zadovoljavaju domaće ili međunarodne standarde pristupačnosti. Umesto toga, informacije u upitniku baziraju se na proceni tima revizora koji uvidom treba da utvrdi da li su biračka mesta pristupačna. Smernice koje prate upitnik bi trebalo da se zasnivaju na Pravilniku o tehničkim standardima koji je izradilo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.⁶⁶ Ovaj resurs je obezbeđen kao poseban (prateći) dokument na koji bi se trebalo osloniti tokom sprovođenja revizije. Uključivanjem standarda definisanih u ovom dokumentu u sam upitnik za procenu

⁶³ Prema izveštaju CeSID-a, samo oko 2 odsto biračkih mesta nije dobilo sav potreban materijal za izbore 2016. godine. S obzirom na to da su izbori 2020. godine zahtevali drugačiji materijal, posebno zbog pandemije COVID-19, CeSID nije mogao da uporedi nivo pripremljenosti biračkih mesta između dva izbora.

⁶⁴ Kako svaka politička stranka ili koalicija na izbornoj listi može nominovati članove za prošireni sastav, broj članova biračkog odbora može postati veoma veliki. Tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, na primer, bilo je dozvoljeno do 24 člana biračkog odbora po biračkom mestu (21 iz političkih partija i koalicija i tri iz stalnog odbora).

⁶⁵ „Pristupačnost biračkih mesta“, *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/3194/pristupacnost--birackih-mesta.php>

⁶⁶ Tehnički standardi planiranja, projektovanja i izgradnje objekata koji obezbeđuju nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starijim osobama, (2015). Preuzeto sa: <https://bit.ly/3qtfvCc>

pristupačnosti, RIK može obezbediti veću upotrebljivost podataka prikupljenih tokom revizije. Dodatno, iako je RIK od revizora zahtevao da poštuju standardni format unosa, prema rečima sagovornika, neki nisu sledili uputstva za unos podataka. Nalazi se unose u Excel tabele ručno, što zahteva puno vremena. Pored toga, zbog formata u kojem su kvalitativni podaci prikupljeni nije moguće uskladiti podatke iz različitih jedinica lokalne samouprave.⁶⁷ RIK bi mogao poboljšati ovaj proces izgradnjom sopstvenih kapaciteta za sprovođenje dodatnih obuka za revizore i izradom standardnog onlajn obrasca za unošenje nalaza direktno u bazu podataka RIK-a.

Zapisnici revizije pristupačnosti biračkih mesta⁶⁸ skenirani i javno dostupni na sajtu RIK-a. Imajući u vidu da Vlada Srbije ne prikuplja informacije o tome gde žive osobe sa invaliditetom, rezultati procene pristupačnosti biračkih mesta se mogu koristiti kako bi se, na primer, na osnovu toga gde će ovi birači najverovatnije glasati, odredili prioriteta za prilagođavanje biračkih mesta. Prema rečima sagovornika iz izborne administracije, prikupljanje podataka podstaklo je na promenu oko 500 biračkih mesta, kako bi se zamenile zgrade koje su nepristupačne. RIK je takođe opštinama, koje predlažu potencijalna biračka mesta, poslao smernice o pristupačnosti.

Sagovornici iz izborne administracije ukazali su na izazove u vezi sa principima tajnosti glasanja za slepe i slabovidne birače. Prvo, zakonski rokovi ostavljaju vrlo kratak vremenski period između zatvaranja liste kandidata i dana izbora, što predstavlja izazov za izradu šablona za taktilno glasanje i distribuciju istog u datom vremenskom okviru. Drugo, liste su obično dugačke i u mnogim opštinama sadrže imena izbornih lista na više jezika na istom glasačkom listiću, što rezultira različitim formatom glasačkih listića. Kao rezultat, priprema šablona za glasanje u u Brajevom pismu predstavlja izazov. Konačno, RIK nema evidenciju o broju birača sa invaliditetom, kao ni podatke o tome u kojim opštinama glasaju, niti poseduje informacije o neophodnim posebnim uslovima za glasanje. Šabloni za taktilno glasanje ne zahtevaju nužno upotrebu Brajevih znakova; mnogi za identifikaciju stranaka koriste taktilne znakove (a ne Brajevo pismo).⁶⁹ Neke zemlje su razvile alternativne taktilne formate koji se koriste uz audio snimke, na primer.⁷⁰ Kada se razvijaju ovakvi šabloni, obuka je presudna kako bi se osiguralo da slepi i slabovidni birači znaju kako da ih koriste za samostalno glasanje. Obuka članova biračkih odbora o novouvedenom šablonu je takođe važna kako bi se osiguralo da članovi biračkih odbora znaju da šablon postoji i da mogu preneti biračima kako da ga koriste. Mogu se razmotriti i alternativni oblici glasanja, uz konsultacije sa osobama sa invaliditetom i njihovim organizacijama, poput telefonskog glasanja, koje se može obaviti na biračkom mestu ili, potencijalno, od kuće.⁷¹

Provera prava birača da glasa: Po rečima sagovornika, uobičajeni problemi tokom provere prava birača da glasa odnose se na birače koji su promenili prezime nakon venčanja, ali čija prezimena nisu ažurirana u biračkom spisku, kao i na greške članova biračkih odbora. Tokom parlamentarnih

⁶⁷ Razgovor sa sagovornicima iz izborne administracije.

⁶⁸ „Pristupačnost biračkih mesta“, *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/3194/pristupacnost--birackih-mesta.php>

⁶⁹ „Vodič za taktilno glasanje“, (decembar 2014.) *Pristup izborima*. Preuzeto sa: <http://electionaccess.org/en/resources/tactile-ballot-guides/150/>

⁷⁰ „Izborna komisija Gruzije uvodi testne taktilne šablone“, (avgust 2016.) *Pristup izborima*. Preuzeto sa: <http://electionaccess.org/en/media/news/38/>

⁷¹ „iVote glasanje putem Interneta i telefona“ (23. januar 2020.) *Izborna komisija Novog Južnog Velsa*. Preuzeto sa: <https://www.elections.nsw.gov.au/Voters/Other-voting-options/iVote-online-and-telephone-voting>

izbora 2020. godine članovi biračkih odbora ponekad su slučajno označavali pogrešna imena na biračkom spisku, što je dovelo do toga da birači koji još nisu glasali budu obavješteni da su već glasali.⁷² Još jedan problem primećen od strane izbornih posmatrača, posebno u manjim opštinama u kojima se verovatnije ljudi poznaju, jeste da članovi biračkih odbora ponekad preskaču verifikaciju dokumenata birača. Praznine u obuci članova biračkih odbora mogu dovesti do ovih grešaka i neefikasnog upravljanja postupcima na biračkom mestu, uključujući one tokom provere prava birača da glasa (više detalja o ovoj temi dato je u sledećem odeljku). Međutim, u nekim slučajevima članovi biračkih odbora razumeju proceduru, ali smatraju da je nepristojno tražiti identifikaciju ljudi koje poznaju. Obuke treba da istaknu važnost standardne primene postupka na sve birače, bez obzira na to koliko ih članovi biračkog odbora dobro poznaju.

Važno je napomenuti da RIK nije prijavio prijem formalnih žalbi na diskriminaciju ili pritisak na birače na biračkim mestima. RIK, međutim, prima pozive tokom izbornog dana od birača koji se suočavaju sa problemima tokom glasanja i radi sa zvaničnicima izborne administracije i članovima biračkih odbora na njihovom rešavanju.

Dizajn glasačkih listića i glasačke kutije: Tokom parlamentarnih izbora, birači prave svoj izbor odabirom imena sa izborne liste. Kolektivne izborne liste sa imenima kandidata prikazuju se na biračkom mestu na dan izbora, ali ne i na glasačkim listićima.

Tokom paralelnih izbora, kada birači dobiju više od jednog glasačkog listića, često se mogu videti glasački listići stavljeni u pogrešnu glasačku kutiju, iako su glasački listići različitih boja. Ovaj problem se dogodio na skoro 30 odsto biračkih mesta tokom poslednjih izbora, kada su birači glasali za parlamentarne, pokrajinske i opštinske izbore. Postavljanje jasnijih natpisa i osiguravanje da član biračkog odbora nadgleda ubacivanje listića, odnosno da birači koriste pravu glasačku kutiju, može ublažiti problem.

Narušavanje tokom procedura glasanja: Prema rečima sagovornika, na nedavnim izborima u Srbiji primećeno je više nelegalnih ili neetičkih praksi na biračkim mestima. Na primer, 2016. i 2020. godine⁷³ posmatrači su prijavili ljude koji učestvuju u onome što je poznato pod nazivom „bugarski voz“, kada birači koji žele ili je na njih izvršen pritisak da prodaju svoje glasove dobijaju unapred popunjeni glasački listić pre ulaska na biračko mesto. Tokom izbora 2020. godine, CRTA je prijavila tri slučaja „bugarskog voza“ na dan izbora, uključujući i biračko mesto u opštini Zrenjanin.⁷⁴ Birači glasaju koristeći unapred popunjeni glasački listić, a vraćaju neiskorišćeni kao dokaz da su glasali. Glasački listići na srpskim izborima imaju bezbednosne elemente (specijalni papir, vodeni žig i pečat) kako bi se sprečilo da politički akteri proizvedu i popune glasačke listiće pre izbornog dana, što ukazuje na to da su se ovakva kršenja mogla dešavati na dan izbora.

⁷² Na biračkim mestima na kojima je uočen ovaj problem, izbori su poništeni i održani kasnije.

⁷³ „CRTA: Prijavljen slučaj ‘bugarskog voza’ u Zrenjaninu,“ (21. jun 2020.) *Insajder*. Preuzeto sa: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/19025/Crta--Gra%C4%91ani-prijavili-bugarski-voz-u-Zrenjaninu.htm>.

⁷⁴ CRTA ovu praksu dvosmisleno naziva „ringišpil glasanjem“. Uobičajena upotreba ovog termina, međutim, odnosi se na prevoz birača na više biračkih mesta da daju više glasova. IFES-ov tim pratio je nalaze CRTA da bi potvrdio ova grupa zapravo misli na prakse bugarskog voza. Videti: „Izlaznost birača do 14:00, 27 procenata, još jedna žalba policiji za slučaj ‘ringišpil glasanja’,“ (21. jun 2020.) CRTA. Preuzeto sa: <https://crta.rs/en/voter-turnout-by-2pm-27-percent-another-complaint-to-the-police-for-the-case-of-the-carousel-voting>.

Birači su takođe viđeni kako fotografišu svoje glasačke listiće, iako je zabranjena upotreba mobilnih telefona i kamera unutar biračkog mesta.

Druga praksa, navodno primećena u nekim opštinama, bila je prevoz birača od strane članova političkih partija do biračkih mesta kako bi se povećala izlaznost.⁷⁵ Neprimereni pritisak na birače da izađu na izbore primećen je u nekoliko oblika. Prijavljeno je, na primer, da politički akteri često identifikuju birače, posebno one koji rade u javnom sektoru, i zastrašuju ih da glasaju za nosioce vlasti uz rizik da će izgubiti posao ako to odbiju. Paralelno vođenje evidencije na biračkom mestu doprinosi ovom zastrašivanju jer političke stranke mogu dobiti konkretne informacije o tome ko je glasao.⁷⁶

U „porodičnom glasanju“, članovi porodice izlaze na biračko mesto sa biračem i potencijalno utiču ili usmeravaju njegov izbor, što je relativno česta praksa u Srbiji. Žene su nesrazmerno pogođene „porodičnim glasanjem“, pa muški članovi porodice često upućuju ženske članove kako da glasaju.⁷⁷ Jedan sagovornik primetio je da „žene glasaju onako kako im muževi kažu“, posebno u ruralnijim oblastima. U manjim zajednicama nacionalnih manjina često se dešava kolektivno glasanje; ovo ograničava ravnopravno učešće pojedinaca koji se identifikuju kao članovi nacionalne manjine.⁷⁸ Na primer, prema jednom sagovorniku, u pojedinim romskim zajednicama na jugu Srbije koordinator će „sakupljati“ birače koji zajedno putuju do biračkog mesta, time stvarajući pritisak na birače da glasaju za određenu stranku. Jedan od sagovornika, ekspert za pravo, rekao je da se nacionalne manjine oslanjaju na političke stranke nacionalnih manjina kako bi osigurale svoju zastupljenost jer ne osećaju da ih zastupaju velike stranke.

Konačno, uprkos propisima o predizbornoj tišini, još uvek je moguće videti pojedince koji pokušavaju da utiču na birače i distribuiraju predizborni materijal u blizini biračkih mesta. Prema sagovornicima, članovi biračkih odbora imaju tendenciju da „zatvaraju oči“ pred ovim kršenjima koja podrivaju integritet procesa i poverenje birača u isti.

Prema izbornom zakonodavstvu,⁷⁹ ako na biračkom mestu dodje do kršenja zakona, kao što je glasanje birača više od jedanput, kršenja tajnosti glasanja, upotrebe glasačkih listića bez pečata ili vođenja kampanje na biračkom mestu, glasanje će se na tim biračkim mestima ponoviti. Tokom izbora 2020. godine, RIK je odlučio da ponovi izbore na 234 biračka mesta (skoro 3 procenta svih biračkih mesta) sa ukupno 203.346 registrovanih birača. Međutim, na većini mesta izbori su ponovljeni zbog grešaka u računanju i drugih kršenja protokola o brojanju i sumiranju rezultata.

Sprečavanje kršenja zakona i njihovo rješavanje mora biti prioritet, a članovi biračkih odbora moraju biti profesionalni u obezbeđivanju istog. Na osnovu materijala za obuku kojem je tim za

⁷⁵ „Važno je napomenuti da se ovaj prevoz koji sponzoriju političke stranke, u kombinaciji sa drugim praksama koje ciljaju i identifikuju glasače (npr. paralelno vođenje evidencije), može smatrati neprimerenim pritiskom na građane. Međutim, nema dokaza da su birači mogli da daju više glasova na različitim biračkim mestima, a samim tim ni dokaza o „ringišpil glasanju“.

⁷⁶ Videti: „Izlaznost birača do 17:00 – 38,2 procenta“ (21. jun 2020.) CRTA. Preuzeto sa: <https://crtars/en/voter-turnout-by-5pm-382-percent>.

⁷⁷ „Porodično glasanje i glasanje preko zastupnika“, ACE Projekat. Preuzeto sa: <http://aceproject.org/ace-en/topics/ge/ge5/ge55/family-and-proxy-voting>

⁷⁸ CRTA podnela žalbu nakon uočavanja nepravilnosti tokom parlamentarnih izbora u junu 2020. godine. „CRTA podnela krivičnu prijavu protiv N.N. lica zbog ‘asistencije’ pri glasanju u Ubu,“ (25. jun 2020.) *Insajder*. Preuzeto sa: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/19142/>

⁷⁹ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 55.

ocenjivanje imao pristup, članovi biračkih odbora se obučavaju da održavaju red na biračkom mestu, ali nema naglaska na izbornim prekršajima i načinu postupanja sa njima. U obukama je potrebno obratiti pažnju i na opisivanje i razmatranje izbornih prekršaja, naglašavajući odgovornost članova biračkih odbora da ih prijave, navodeći jasna uputstva o postupcima prijavljivanja.

Kapacitet i učinak članova biračkih odbora

Kvalitet procesa glasanja, od organizacije biračkog mesta do upravljanja zadacima, u velikoj meri zavisi od učinka članova biračkih odbora. Način odabira i obuke ovih članova su važni faktori za analizu.

Izbor članova biračkih odbora: Za razliku od rešenja u mnogim zemljama, gde članovi biračkih odbora moraju biti nestranačka lica, u Srbiji ova lica nominuju političke stranke. Stalne članove biračkih odbora⁸⁰ (predsedavajućeg, dva stalna člana i dva zamenika po biračkom mestu) imenuju poslaničke grupe prema trenutnoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini (za nacionalne i lokalne izbore koji se održavaju u isto vreme) ili lokalne skupštine (za lokalne izbore). Članove proširenog sastava biračkih odbora⁸¹ nominuju političke stranke ili koalicije koje su predale izbornu listu za date izbore. Svaka izborna lista može predložiti člana biračkog odbora i zamenika člana u prošireni sastav biračkog odbora; ne postoje posebni kriterijumi za ovaj izbor, osim da su punoletni stanovnici okruga u kojima su predloženi za rad (za lokalne izbore). Predstavnici političkih partija i posmatrači sa kojima je obavljen razgovor za ovu procenu smatraju da ova karakteristika srpskog sistema često podriva profesionalnost tokom procesa glasanja, jer članovi biračkih odbora često deluju u interesu svojih partija, a ne u interesu birača. Da bi se ovaj problem ublažio, trebalo bi razmotriti definisanje specifičnih kriterijuma za izbor članova biračkih odbora od strane političkih partija i, ako je moguće, organizovati obuku (barem u skraćenom formatu) koja bi bila obavezna za sve.

Iako Zakon o rodnoj ravnopravnosti zahteva da se pažnja posveti ravnopravnosti polova prilikom imenovanja na izborne pozicije, uključujući i biračke odbore, u praksi se taj kriterijum ne koristi kod izbora članova biračkih odbora niti postoje sankcije za one koji se ne pridržavaju istog.

Obuka članova biračkih odbora: Tokom obuke članova biračkih odbora primenjuje se kaskadni pristup. Za nacionalne izbore (predsedničke i parlamentarne), kao i lokalne izbore koji se odvijaju istovremeno sa nacionalnim izborima, RIK organizuje sedmočasovnu obuku za instruktore koji dalje sprovode obuku sa članovima stalnog i proširenog sastava biračkih odbora. Obuka za članove biračkih odbora traje četiri sata. Ovaj pristup optimizuje resurse i omogućava obuku velikog broja lica u relativno kratkom periodu.

Prema sagovornicima uključenim u organizaciju ovih obuka, problem je vreme. Članovi stalnog biračkog odbora obučavaju se znatno pre dana izbora i mogu zaboraviti neke od instrukcija. Na primer, modul sa informacijama o pružanju podrške biračima sa invaliditetom verovatno pruža nove informacije koje neće sve biti upamćene od strane članova biračkih odbora, što možemo zaključiti prema rečima predstavnika civilnog društva koji je izrazio zabrinutost da članovi biračkih odbora često ne koriste odgovarajući bonton prilikom pomoći biračima sa invaliditetom. Jedan

⁸⁰ Pogledajte više o stalnim biračkim odborima u odeljku „Izorno upravljanje i administracija“.

⁸¹ Pogledajte više o proširenim biračkim odborima u odeljku „Izorno upravljanje i administracija“.

predstavnik civilnog društva primetio je da je član biračkog odbora tražio od slepog/slabovidnog birača da se potpiše u spisak, ali nije objasnio gde se dokument nalazi u odnosu na birača niti mu je pomerio ruku na deo spiska gde se treba potpisati. Uprkos tome, ohrabrujuće je to što test za obuku uključuje određena pitanja o pravu na pomoćnika po sopstvenom izboru, što je ključno za obezbeđivanje pristupa biračima sa invaliditetom. Obuke takođe često ne uključuju promene koje nastaju u poslednjem trenutku. Da bi se izbegli ovi problemi, RIK bi trebalo da razmotri zakazivanje obuke bliže danu izbora i završavanje svih izmena uputstava pre obuke. Alternativno, RIK može uvesti kratku obuku za osveženje znanja bliže danu izbora.

Organizovanjem glavne obuke ili kratke obuke u cilju osveženja znanja virtualno bi praktično omogućilo veću fleksibilnost, posebno licima koji rade puno radno vreme ili koja ne mogu da putuju tamo gde se održavaju sesije za instruktore ili druge obuke. Trenutno, međutim, u Srbiji ne postoje mogućnosti za onlajn obuku članova biračkih odbora. Kao što su pokazala nedavna iskustva širom sveta, onlajn obuka može pomoći izbornoj administraciji da dopre do više članova biračkih odbora, smanjiti troškove obuke uživo i poboljšati pristup obukama. Tokom kriza poput pandemije COVID-19, onlajn obuke takođe pomažu u smanjenju rizika od prenosa zaraze. Onlajn kratke obuke za osveženje znanja mogu se organizovati bliže danu izbora. S obzirom na to da neki članovi biračkih odbora možda neće imati pristup neophodnoj opremi ili pouzdan pristupu internetu ili se neće osećati prijatno ako učestvuju u onlajn obuci, obuke uživo bi svakako trebalo nastaviti.

Nivo angažovanosti učesnika tokom obuke i na dan izbora takođe se značajno razlikuje, prema rečima sagovornika. Mnogi članovi biračkih odbora nisu motivisani da rade svoj posao ili da nadgledaju postupak i evidentiraju nepravilnosti. Prema posmatračima, manje od polovine obučениh zaista je ispunilo svoju ulogu člana biračkog odbora tokom nedavnih izbora.⁸² Instruktori su dužni da podnesu izveštaje o obukama koje vode, ali za ovaj izveštaj ne postoji određeni obrazac ili forma, što otežava analizu i upoređivanje podataka. Polaznici moraju da polože test na kraju obuke, ali angažovanje istih za članove biračkih odbora nije uslovljeno rezultatom testa. Član 17. uputstva za sprovođenje parlamentarnih izbora 2020. godine pominje samo da „parlamentarne grupe treba da daju prednost osobama koje su prošle obuku [RIK-a]“, ali ne navodi obuku kao obaveznu.⁸³

Materijali za obuku: Iako ne postoje formalni mehanizmi za analizu prethodnih izbornih procesa i uključivanje naučenih lekcija u uputstva i materijale za obuku, RIK prilagođava proceduralne dokumente i priručnike pre svakih izbora. Međutim, najnoviji priručnik o procedurama je opsežan (ima oko 80 stranica), a izborni zvaničnici su skeptični oko toga da članovi biračkih odbora zapravo čitaju ceo dokument. RIK bi stoga trebalo da razmotri sažimanje najvažnijih uputstava, posebno novih, na lakše čitljive materijale koje članovi biračkih odbora mogu često konsultovati. RIK bi takođe trebalo da razmotri izradu pojedinačnih letaka koji predstavljaju uputstva o pojedinačnim obavezama koje bi članovi biračkih odbora trebalo da izvršavaju na dan izbora.

⁸² Kako su izbori održani 21. juna 2020. godine, na ovaj povećani stepen osipanja mogao je uticati i strah od izloženosti virusu COVID-19.

⁸³ Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike, raspisane za 21. jun 2020, član 17.

Sigurnost izbornog materijala

Da bi se obezbedila sigurnost izbornog materijala, policija obezbeđuje štampanje glasačkih listića i transport glasačkih listića, glasačkih kutija i ostalog materijala za biračka mesta od RIK-a do okruga. Kamere takođe snimaju delove ovog procesa i posmatrači imaju pristup ovom materijalu. Svaka politička stranka zastupljena na izbornoj listi može imenovati jednu osobu koja će biti prisutna tokom štampanja, prebrojavanja i pakovanja glasačkih listića, kao i za nadgledanje dostavljanja ovog materijala lokalnim izbornim telima. Zainteresovane strane načelno percipiraju ovaj proces kao transparentan i dovoljno siguran.

Tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine bilo je očigledno da se vosak koji se koristi za pečačenje glasačkih kutija teško nanosio, te je bio oštećen na nekoliko biračkih mesta. Kako su glasačke kutije vidljive i nadgledane tokom čitavog postupka, sumnje na prevaru su smanjene, ali činjenica da glasačke kutije nisu sigurno zapečaćene ostaje problem. Izborni organi moraju otkriti zašto vosak nije ispravan i razmotriti druge opcije ako je potrebno, uključujući, na primer, upotrebu patentnih vezica za dodatnu sigurnost.

Preporuke

1. *Poboljšati sigurnost i iskustvo birača sa glasačkim listićima:* Da bi se obezbedilo da glasački listići budu pravilno osigurani, RIK i lokalne izborne komisije treba da istraže efikasnost voska za pečačenje glasačkih kutija i razmotre alternativne metode za povećanje sigurnosti. Pored toga, dizajn glasačkih listića ponekad dovede birače u zabunu ili situaciju da pogreše, što može dovesti odbijanja glasačkog listića i gubitka prilike da birač glasa. RIK treba da razmotri reviziju dizajna glasačkih listića kako bi oni bili jednostavniji za birače.
2. *Obezbediti da biračka mesta budu prikladna i pristupačna biračima:* Iako su napravljeni pomaci kada je u pitanju izbor i procena pristupačnosti biračkih mesta, RIK bi trebalo da utvrdi minimalne kriterijume (npr. u vezi sa veličinom, pristupačnošću i uslovima same zgrade u kojoj je biračko mesto) za lokacije koja se mogu koristiti kao biračka mesta. Da bi obezbedili održiv pristup pri izboru biračkih mesta, RIK i lokalne izborne komisije treba da kreiraju i ažuriraju objedinjenu bazu podataka o svim lokacijama koje se često koriste kao biračka mesta širom zemlje, uključujući i to u kojoj meri ispunjavaju gore pomenute kriterijume. Da bi održao standarde pristupačnosti pri određivanju biračkih mesta, RIK bi trebalo da periodično analizira prikupljene podatke o pristupačnosti biračkih mesta i da ih koristi za ažuriranje izbora lokacija za biračkih mesta. To bi moglo biti potpomognuto standardizovanjem upitnika za procenu pristupačnosti dodavanjem informacija o dimenzijama, uglovima i sl., kao što su nagibi rampe i širina vrata u centimetrima.
3. *Razviti detaljnije kriterijume za odabir članova biračkih odbora i materijale za njihovu obuku:* Članovi biračkih odbora su ključna komponenta izborne administracije i njihov izbor i obuka su sastavni deo integriteta izbornog procesa. Da bi poboljšali kapacitete i mehanizme odgovornosti, RIK i lokalne izborne komisije treba da uvedu rigoroznije kriterijume za izbor članova biračkih odbora i obaveznu obuku. Plan i program obuke treba da poboljša sesije o izbornim prekršajima, naglašavajući ulogu i odgovornost članova da evidentiraju takve prekršaje i način na koji se oni rešavaju. Da bi povećala pristup ovim obukama, izborna administracija bi trebalo da razmotri mogućnost organizacije virtuelnih sesija za članove biračkih odbora, istovremeno nastavljajući da organizujesesije uživo.

Izborna administracija bi mogla razmotriti premeštanje sesije bliže izbornom danu i dovršavanje svih izmena uputstava pre obuke, ili uvođenje kratke „podsetnik“ sesije bliže danu izbora. Obuke se takođe mogu poboljšati razvojem brošure sa uputstvima za članove biračkih odbora, koja bi sadržala sumarane informacije i proceduralne promene u odnosu na prethodne izbore. U svakom slučaju, RIK i lokalne izborne komisije treba da prikupljaju dosledne, standardizovane podatke sa ovih obuka i izvlače pouke radi unapređenja procesa.

4. *Poboljšati prostornu organizaciju i procedure na biračkom mestu u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom:* Organizacija prostora i procedure na biračkim mestima su najvidljiviji element izbornog procesa. Da bi bio u skladu sa međunarodnim standardima i praksom, RIK bi trebalo da ograniči broj glasačkih kabina postavljenih na manjim biračkim mestima, kako bi se omogućila tajnost glasanja. Birački odbori bi takođe trebalo da istaknu oznake za biračka mesta, posebno na lokacijama sa više biračkih mesta i da odrede članove biračkih odbora ili drugo osoblje koje će pomoći biračima da pronađu odgovarajuća biračka mesta. Ovo se takođe odnosi i na sprečavanje ubacivanja glasačkih listića u pogrešne glasačke kutije postavljanjem jasnijih natpisa na glasačkim kutijama za različite izborne trke i obezbeđivanjem da članovi biračkih odbora nadgledaju ubacivanje glasačkih listića, obezbeđujući da ih birači ubace u prave glasačke kutije. Zatim, da bi se poboljšale procedure za pristupačnost biračkih mesta, RIK bi u konsultaciji sa organizacijama osoba sa invaliditetom mogao da izradi šablone za taktilno glasanje kako bi se slepim i slabovidnim biračima omogućilo da glasaju samostalno i u tajnosti.

Brojanje i tabelarno izračunavanje rezultata

Prema izbornom zakonodavstvu, RIK mora objaviti potvrđene rezultate izbora u roku od 96 sati od zatvaranja biračkih mesta.⁸⁴ Pre nego što RIK to učini, glasački listići se moraju prebrojati ručno, a zapisnici o radu popuniti na biračkim mestima; zatim se moraju preneti *ad hoc* radnim telima RIK-a u opštinama radi unosa u bazu rezultata, uz pomoć predstavnika Zavoda za statistiku na lokalnom nivou. Zapisnici o radu takođe se skeniraju i šalju RIK-u radi objavljivanja na veb lokaciji za javno objavljivanje. Kada se postupak tabelarnog izračunavanja rezultata završi, originalni zapisnici o radu i ostali osetljivi izborni materijal prevoze se u sedište RIK-a u Beogradu radi drugog unosa podataka iz originalnih zapisnika o radu, kao i provere rezultata dobijenih od predstavnika Zavoda za statistiku na lokalnom nivou.

Brojanje glasačkih listića se vrši po dobro utvrđenom procesu na biračkim mestima, pri čemu članovi biračkog odbora prvo usaglašavaju broj glasačkih listića izdatih na biračkom mestu, a potom upoređuju broj upotrebljenih glasačkih listića sa biračkim spiskovima (birački odbori treba da popune kontrolni obrazac pre nego što popune pravi zapisnik o radu.) Pohvalno je da je jedina svrha takozvanog *Kontrolnog obrasca za logičko-računarsku kompilaciju* izbegavanje matematičkih grešaka u zvaničnim zapisnicima o radu.⁸⁵ Kada se prebrojavanje završi, članovi

⁸⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 78.

⁸⁵ Obrazac za kontrolu rezultata izbora sadrži uputstva i smernice za pomoć u pravilnom popunjavanju obrazaca za rezultate. Za detalje pogledajte *Kontrolni obrazac za logičko-računarsku kompilaciju na adresi* www.rik.parlament.gov.rs

biračkog odbora potpisuju zapisnike o radu. Jedna kopija postavlja se ispred biračkih mesta, a četiri izborne liste koje su dobile najviše glasova na tom mestu dobijaju i kopije zapisnika o radu. Članovi biračkog odbora zatvaraju glasačke listiće u vreće i prevoze pod pratnjom.⁸⁶ Članovi biračkog odbora koje su odredile stranke, kao i posmatrači mogu da prate prevoz, u odvojenim vozilima. Zatim, na nivou radnog tela, službenici Republičkog zavoda za statistiku, na nivou opštine, podatke sa zapisnika o radu unose u sistem.

Proces brojanja na biračkim mestima ima određene nedostatke koji negativno utiču na njegov integritet. Na primer, birači ponekad pogreše prilikom obeležavanja glasačkog listića; većina zemalja dozvoljava biračima da vrate pogrešno obeležen glasački listić i uzmu novi. Takođe, ponekad član biračkog odbora koji daje glasački listić može da ga pocepa, ili da birač to učini prilikom presavijanja listića pre nego što ga odloži u glasačku kutiju čime bi poništio/la svoj glasački listić. Pošto nijedan od ovih mogućih scenarija nije predviđen u izbornom zakonodavstvu u Srbiji, manja greška bi mogla ugroziti pravo birača ukoliko se sa glasačkim listićem pogrešno postupi. Pored toga, trenutna uputstva RIK-a ne daju jasnu instrukciju kako birački odbori prevazilaze odstupanja tokom prebrojavanja; neki bi mogli ponovo prebrojavati listiće kako bi pronašli grešku, dok bi drugi možda prihvatili postojanje odstupanja koja rezultiraju nestandardizovanim postupkom prebrojavanja.

Kako se rezultati izbora ne šalju direktno sa biračkih mesta, već iz 166 radnih tela na opštinskom nivou, osetljivi izborni materijal mora biti premešten sa biračkih mesta. Izorno zakonodavstvo uvelo je nekoliko bezbednosnih mera, poput potpisa članova biračkog odbora na zapisnik o radu i prevoz materijala u zapečaćenim kovertama. Međutim, s obzirom na važnost ovih dokumenata, mogu se razmotriti dodatne bezbednosne mere kako bi se smanjio rizik od neovlašćenog korišćenja ili čak sumnje u isto. Na primer, na zapisniku o radu (NPRS-14/20) nedostaje jedinstveni serijski broj; nije šifrovan radi lakšeg praćenja i nije jasno kako bi se moglo utvrditi da li zapisnik o radu, vraćen sa biračkog mesta odgovara onom koji je prvobitno poslat. Na zapisniku takođe nedostaju uobičajena dodatna bezbednosna svojstva, kao što je štampanje na bezbednosnom papiru, čime se povećava rizik od neovlašćene izmena rezultata.

Međutim, pokazalo se da i sa uspostavljenim kontrolnim obrascem, obukom članova biračkih odbora o proceduri prebrojavanja i pisanim instrukcijama o tome kako ispuniti zapisnike sve to nije bilo dovoljno. Prijavljeni su opsežni problemi sa nepotpunim i netačnim zapisnicima o radu sa biračkih mesta, što ukazuje na značajne izazove koje članovi biračkih odbora imaju u procesu prebrojavanja. OEBS/KDILJP, koji je rasporedio ograničenu posmatračku misiju za parlamentarne izbore 2020. godine, izvestio je o stopi grešaka od skoro 30 procenata na zapisnicima o radu, dok je CeSID-ova znatno veća posmatračka misija ukazala na stopu greške od više od 10 procenata, što izaziva zabrinutost za integritet procesa.⁸⁷

Radna tela uspostavljena na lokalnom nivou⁸⁸ igraju ključnu ulogu u sistemu upravljanja rezultatima izbora u Srbiji. Zadužena su za prijem, pregled, obradu i unos podataka sa zapisnika o radu biračkih odbora u okviru svoje nadležnosti.⁸⁹ Radna tela takođe imaju zadatak da skeniraju

⁸⁶ Priručnik za biračke odbore, str. 74.

⁸⁷ Za detalje pogledajte Završni izveštaj OEBS/KDILJP, stranicu 22 i izveštaj CeSID-a.

⁸⁸ Pogledajte više o radnim telima u odeljku „Izorno upravljanje i administracija“.

⁸⁹ Razgovor sa sagovornicima iz izborne administracije.

i zatim šalju skenirane zapisnike RIK-u, gde se oni objavljuju na veb stranici RIK-a na javni uvid. Sve ispravke koje je izvršio i usvojio RIK takođe se objavljuju na njihovoj veb stranici, zajedno sa originalnim zapisnicima o radu.

RIK je izdao uputstva radnim telima u kojima se navodi kako pravilno uneti popunjene zapisnike o radu.⁹⁰ Vredi napomenuti da službenik Zavoda za statistiku unosi podatke o rezultatima, nakon odobrenja članova radnog tela. Zavod za statistiku razvija i upravlja softverom za izborne rezultate, uključujući informaciono-komunikacijsku tehnologiju i informatičku bezbednost.

Generalno, osim instrukcija za popunjavanje posebnog obrasca za primopredaju (NPRS-15/20) i pregleda sigurnosnih pečata, uputstva RIK-a *ad hoc* radnim telima koja opisuju kako se primaju, pregledaju i obrađuju zapisnici o radu su ograničena. Sveobuhvatni princip vođenja postupka pregleda i ispravke nepotpunih ili netačno popunjenih zapisnika o radu jeste da odgovarajući koordinator radnog tela unosi rezultate prema originalnom zapisniku o radu biračkog odbora, u saradnji sa predstavnikom Zavoda za statistiku, te označava rezultate koji su nepotpuni ili netačni. Na nivou RIK-a promene u zapisnicima o radu vrše se i potpisuju nakon što ih formalno odobri RIK. Posle toga se onlajn rezultati ažuriraju.⁹¹ Međutim, promene koje je RIK izvršio na zapisnicima o radu na nacionalnom nivou mogu potencijalno uticati na integritet procesa rezultata; takve izmene će dovesti do neslaganja između zvaničnih rezultata sa biračkih mesta koje je RIK objavio i rezultata prikazanih na biralištima koji su deljeni lokalnim posmatračima i predstavnicima izbornih lista. Ova nedoslednost mogla bi se izbeći ako su izborne liste i posmatračke misije u potpunosti svesne celog procesa, što trenutno nije slučaj. Sledeći potencijalno otežavajući faktor u sistemu rezultata su RIK-ova ozbiljna kašnjenja u ispravljanju i izveštavanju o isprawkama zapisnika, što dovodi do zabune među zainteresovanim stranama.

RIK je odlučio da poboljša transparentnost tokom sumiranja rezultata objavljivanjem skeniranih zapisnika o radu prema biračkom mestu na svojoj veb stranici. Domaće i međunarodne posmatračke misije prijavile su da je došlo do značajnih kašnjenja u objavljivanju skeniranih protokola.⁹² U stvari, prošlo je deset dana nakon izbornog dana pre nego što su svi protokoli postavljeni, što je vremenski okvir koji očigledno nije u skladu sa deklarisanim namerama RIK-a.

Ove slabosti u pogledu integriteta mogu se izbeći uvođenjem zvaničnog obrasca za korekciju zapisnika o radu, umesto dopuštanja izmena direktno na zapisnicima koji su već potpisani i podeljeni. Zvanični obrazac za korekciju ne samo da će bolje identifikovati ko je odobrio promene rezultata, već bi i detaljno bilo objašnjeno zašto je promena smatrana neophodnom. Obrasci za korekciju takođe bi se delili sa članovima biračkog odbora i posmatračima i skenirali zajedno sa originalnim obrascem rezultata za prikaz na veb stranici RIK-a. Ovo bi poboljšalo i kvalitet postupka rešavanja izbornih sporova.

Kao što je gore pomenuto, RIK je zakonom obavezan da objavi privremene rezultate u roku od 96 sati nakon zatvaranja birališta. Zapisnici u radu poslani su putem internog sistema za prenos rezultata koji je uspostavio i kojim upravlja Zavod za statistiku.

⁹⁰ Za detalje, pogledajte: Uputstvo za sprovođenje izbora narodnih poslanika raspisanih za 21. jun 2020, član 86.

⁹¹ Razgovor sa sagovornicima iz izborne administracije.

⁹² Za detalje pogledajte Završni izveštaj OEBS/KDILJP i izveštaj CeSID-a.

RIK je objavio svoje prve privremene izborne rezultate (sa 2,32% biračkih mesta) samo nekoliko sati nakon zatvaranja biračkih mesta na dan izbora (22:00) i 70,57% sledećeg dana; međutim, RIK-u je trebalo pet dana da objavi privremene rezultate sa 97,23% rezultata biračkih mesta.⁹³

Preporuke

1. *Smanjiti greške tokom procesa prebrojavanja listića i obrade rezultata:* Unapređivanje obuke članova biračkih odbora u delu koji se odnosi na prebrojavanje i obradu rezultata od strane biračkih odbora povećalo bi verovatnoću da će zapisnici o radu biti korektno ispunjeni. RIK bi trebalo da posveti više pažnje prebrojavanju biračkih listića i obradi rezultata u materijalima za obuku članova biračkih odbora.
2. *Pojednostavljivanje zapisnika o radu:* Ažuriranje dizajna zapisnika o radu i pratećeg obrasca bi ih učinili jednostavnijim za upotrebu.
3. *Poboljšana revizija i transparentnost:* RIK treba razmotriti uvođenje obrasca za korekciju koji bi popunjavao koordinator radnog tela kada se identifikuje greška u originalnim zapisnicima o radu. Obrazac za korekciju bi se delio sa strankama i posmatračima, unosio bi se u bazu rezultata i skenirao zajedno sa originalnim zapisnikom o radu kako bi RIK mogao blagovremeno odlučivati o njima.
4. *Uključiti informacije o procesu obrade rezultata u RIK-ove aktivnosti na informisanju birača:* Rezultati, kao i sama obrada rezultata, ključni su za opšte prihvatanje izbora u celini. Ponekad čak i manje greške ili neizvesnosti povezane sa rezultatima mogu brzo eskalirati i narušiti kredibilitet RIK-a, posebno ako se rukovodstvo RIK-a brzo, profesionalno i efikasno ne pozabavi istim.

Posebni uslovi za glasanje

Glaskanje od kuće

Pravni okvir u Srbiji omogućava biračima sa invaliditetom ili onima kojima je na drugi način ograničen odlazak na biračko mesto na dan izbora da glasaju od kuće. Mobilni timovi sastavljeni od članova biračkog odbora donose glasački materijal u dom birača i vraćaju ga na biračko mesto. Ovo je jedini način uspostavljen izbornim zakonodavstvom. U biolnicama se ne formiraju posebna biračka mesta niti ih posjećuju mobilni timovi. Čak i tokom krize uzrokovane pandemijom COVID-19, ova odredba se nije promenila. Prema sagovornicima, među zainteresovanim stranama ne postoji interes niti politička volja za proširivanjem ili uvođenjem alternativnih metoda glasanja. Međutim, tokom pandemije COVID-19, RIK je dozvolio biračima da zahtevaju mogućnost glasanja od kuće do 48 sati unapred. Ranije su birači morali da zatraže glasanje od kuće na dan izbora do 11:00 sati. Prema sagovorniku iz civilnog društva, produženo vreme za traženje glasanja od kuće poboljšalo je pristup za birače sa invaliditetom.

Kao što su sagovornici izjavili i primetili tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, moglo se učiniti više na informisanju javnosti o mogućnosti da se zahteva poseta mobilnog tima. Neki birači nisu zatražili posetu jer su očekivali da će njihova biračka mesta biti pristupačna osobama sa invaliditetom, uključujući tu i starije birače. U nekim slučajevima kada birači nisu mogli doći do

⁹³ Izveštaj CeSID-a, str. 39.

biračkih mesta na višim spratovima, članovi biračkih odbora donosili su glasačke listiće biračima i vraćali ih na biračko mesto, često kršeći tajnost i sigurnost glasanja.⁹⁴

Glasanje u zatvorima

Izorno zakonodavstvo Srbije omogućava građanima u zatvorima da glasaju. 2020. godine glasanje je organizovano u 29 zatvora širom zemlje, a izlaznost je bila veća u zatvorima (83 procenta) nego među opštom populacijom (48,9 procenata).⁹⁵

Glasanje van zemlje

Kao što je utvrđeno u izbornom zakonskom okviru, državljani Srbije koji žive u inostranstvu mogu glasati na nacionalnim (predsedničkim i parlamentarnim) izborima. Birači moraju podneti zahtev diplomatskim misijama u zemlji prebivališta lično, putem interneta ili poštom. Registracija je otvorena od dana raspisivanja izbora do 20 dana pre dana izbora, a najmanje 100 registrovanih birača mora biti registrovano da bi se biračko mesto otvorilo. Registrovani birači moraju se lično pojaviti u diplomatskoj misiji (ili na nekoj drugoj lokaciji, ako lokalno zakonodavstvo to dozvoljava) na dan izbora da bi glasali. Glasanje van zemlje traje dva dana i završava se istog dana i u isto vreme (u odgovarajućoj vremenskoj zoni zemlje) kao i u Srbiji.

Za parlamentarne izbore 2020. godine u srpskim diplomatskim predstavništvima širom sveta osnovana su 43 biračka mesta. Članovi biračkih odbora na ovim mestima u inostranstvu obično su osoblje konzulata ili ambasade i predstavnik Ministarstva spoljnih poslova. Političke stranke na izbornoj listi takođe mogu predložiti članove biračkog odbora za ova biračka mesta, ali stranke moraju same finansirati njihovo učešće. Nije zabeležen nijedan veći problem u upravljanju postupkom glasanja van zemlje.

RIK saraduje sa Kancelarijom za Kosovo i Metohiju i OEBS-om na organizovanju biračkih mesta i dostavljanju izbornog materijala u taj region. U maju 2020. godine RIK je najavio da će biti otvoreno 90 biračkih mesta za birače.⁹⁶ Samo nekoliko dana pre dana izbora, RIK je objavio izmenjenu listu biračkih mesta koja su obuhvatala 140 biračkih mesta. Ova mesta predložila je kancelarija za Kosovo i Metohiju na osnovu sopstvenih kriterijuma, uključujući bezbednost biračkih mesta.

Preporuka

1. *Proširiti upotrebu i informisanje javnosti o mobilnim timovima:* U cilju pružanja usluge glasanja biračima koji ne mogu glasati na biračkim mestima, izborni organi treba da prošire upotrebu mobilnih timova. Ovo bi, na primer, omogućilo glasanje biračima u bolnicama koji ne mogu da odu na biračko mesto na dan izbora (to bi se moglo postići postavljanjem novih biračkih mesta u medicinskim ustanovama). RIK bi takođe trebalo da nastavi dobru praksu sa parlamentarnih izbora 2020. godine omogućavanjem biračima da zahtevaju posetu mobilnog tima do 48 sati pre izbora. Ovo proširenje moglo bi da bude

⁹⁴ Primetio IFES tim tokom izbora 21. juna 2020.

⁹⁵ Како се гласало у затворима (22. jun 2020.) *PTC*. Preuzeto sa: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/3121/izbori-2020/3995067/izbori-2020-zatvori-izlaznost.html&prev=search&pto=aue>

⁹⁶ Dopunska odluka o utvrđivanju biračkih mesta za glasanje na izborima za poslanike u Narodnoj skupštini, raspisanim za 21. jun 2020. (31. maj 2020.) *Republička izborna komisija*.

praćeno povećanim informisanjem birača u vezi sa mobilnim timovima, posebno birača sa invaliditetom ili drugim stanjima koja ih ometaju da glasaju lično na biračkim mestima.

Upravljanje izbornim procesom i liderstvo

Zvaničnu izbornu administraciju za izbore na nacionalnom nivou u Srbiji čine dva različita izborna organa: RIK i birački odbori.⁹⁷ Svaki od ovih organa ima osnovnu grupu zvaničnika (stalni članovi komisije/odbora) i dodatne članove kada RIK i birački odbori rade u proširenom sastavu. Stalne članove odbora RIK-a nominuju poslaničke grupe i imenuje ih Narodna skupština na četvorogodišnji mandat.⁹⁸ Članovi proširenog sastava RIK-a imenuju se tokom nacionalnih izbora; njih predlažu izborne liste koje se kandiduju, a imenuju se odmah nakon što RIK odobri izborne liste. Sastav biračkih odbora na nacionalnim izborima odražava sastav RIK-a u odnosu na članove.

Radna tela na opštinskom nivou, imenovana do 19. maja, pružala su tehničku podršku RIK-u tokom parlamentarnih izbora u junu 2020. godine⁹⁹, kao i radne grupe prvenstveno sačinjene od tehničkog osoblja Sekretarijata Narodne skupštine. Obe grupe su ključne za pripremu i sprovođenje izbornog procesa. Treba napomenuti da su radna tela predviđena zakonskim okvirom, dok su radne grupe osnovane odlukom RIK-a radi pružanja tehničke podrške.¹⁰⁰

Izborima na lokalnom nivou, poput onih za odbornike skupština lokalne samouprave, upravljaju izborne komisije jedinica lokalne samouprave i birački odbori, a njihov sastav sledi slične principe kao i u slučaju tela za sprovođenje izbora na nacionalnom nivou. Lokalne izborne komisije takođe rade u stalnom i proširenom sastavu. Članovi u stalnom sastavu su predloženi proporcionalno od strane odborničkih grupa i odabrani od lokalne skupštine; prošireni sastav uključuje predstavnike svake izborne liste koja je predložila najmanje dve trećine kandidata od ukupnog broja odbornika koji će biti izabrani.¹⁰¹ Birački odbori takođe deluju u stalnom i proširenom sastavu.¹⁰²

Radna tela

RIK-ova uputstva kojima se uređuje rad radnih tela su u nekim delovima i detaljna i nejasna. Pod rukovodstvom šefa administracije u svakoj lokalnoj samoupravi (koordinatora radnih tela), 166 radnih tela zaduženo je za pripremu biračkih mesta, olakšavanje regrutovanja članova biračkih odbora, obavljanje logistike na dan izbora i postizborne aktivnosti poput prijema izbornog materijala sa biračkih mesta tokom izbora na nacionalnom nivou. U zavisnosti od broja biračkih mesta kojima će upravljati radno telo, koordinatora podržava od tri do 11 članova radnog tela.¹⁰³ Kako se informacije za više od 1000 kandidata mogu dostaviti najkasnije četiri dana pre nego što ih RIK odobri, mogućnost RIK-a da pažljivo razmotri i proveriti sve kandidate je ograničena. Sagovornici su obavestili tim za procenu da su članovi radnih tela obično pojedinci koji rade u

⁹⁷ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 6.

⁹⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 33.

⁹⁹ Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike, raspisanih za 21. jun 2020, član 6(1) i član 24(5).

¹⁰⁰ Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike, raspisanih za 21. jun 2020, član 6.

¹⁰¹ Zakon o lokalnim izborima, članovi 10–14.

¹⁰² Zakon o lokalnim izborima, član 16

¹⁰³ Do 30 biračkih mesta (tri člana); 30 do 60 biračkih mesta (pet članova); 60 do 100 biračkih mesta (sedam članova); 100 do 140 (devet članova); više od 140 biračkih mesta (11 članova). Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike, raspisanih za 21. jun 2020, član 9.

administraciji lokalne samouprave i da su često sa prethodnim iskustvom u izborima u tom svojstvu. Uprava lokalne samouprave takođe je dužna da radnom telu obezbedi kancelarijsku infrastrukturu, omogući komunikaciju i pruži logističku podršku, kao i da pokrije troškove ovih operacija. Ovde je važno napomenuti da je Zavod za statistiku odgovoran za unošenje zapisnika o radu biračkih odbora u softver za rezultate, koji takođe kontroliše Zavod za statistiku.¹⁰⁴ Ovo je neuobičajen sistem. Nezavisne komisije često same obavljaju ovaj osetljiv zadatak kao temelj svog sveobuhvatnog izbornog mandata. Međutim, u Srbiji, radno telo je u obavezi da primi i skenira zapisnike o radu i pošalje ih elektronskim putem RIK-u, koji ih postavlja na svoju veb stranicu. Kada originalni zapisnici fizički stignu u Beograd, osoblje Zavoda za statistiku, u jedinici za rad sa podacima osnovanoj u RIK-u, vrši drugi unos podataka iz zapisnika kako bi potvrdilo originalne rezultate koje je unelo osoblje Zavoda za statistiku pri radnim telima na opštinskom nivou.

RIK i radne grupe

RIK predvodi predsjednik koji, sa 16 drugih članova komisije (od kojih su trenutno osam žene), definiše politike RIK-a, te snosi ukupnu operativnu odgovornost za planiranje i organizovanje izbora.¹⁰⁵ Na sastancima su takođe prisutni predstavnik Zavoda za statistiku i sekretar RIK-a, kao članovi po službenoj dužnosti.¹⁰⁶ Ovi sastanci mogu biti visoko transparentni, jer im mogu prisustvovati posmatrači, stranke i mediji. Sastanci se takođe uživo prenose na RIK-ovoj veb stranici i YouTube kanalu. Međutim, zbog krize nastale usled COVID-19, rukovodstvo RIK-a odlučilo je da pređe na kombinaciju onlajn sastanaka bez mogućnosti učešća spoljnih zainteresovanih strana, te na netransparentnu komunikaciju i donošenje odluka putem elektronske pošte. Ovo je ozbiljno narušilo transparentnost odlučivanja RIK-a kako je predviđeno u regulatornom okviru Srbije i to na samom kraju izbornog procesa.

Članovi RIK-a generalno dele svoje odgovornosti na geografska i tehnička područja i imaju ovlašćenje da uspostave radne grupe koje će olakšati ovaj posao. Pošto RIK-u nedostaje sopstveni sekretarijat, on nema stalno tehničko osoblje koje bi pomoglo u izradi propisa i procedura, razvoju kampanja za edukaciju birača, pripremi priručnika i obuka članova biračkog odbora, dizajniranju sistema rezultata i drugim potrebnim aktivnostima izborne administracije. Pored radnih grupa, RIK ima pristup velikom broju tehničkog osoblja iz Sekretarijata Narodne skupštine. Da bi nadoknadio manjak tehničke kompetencije, RIK može, prema propisima, pozvati stručnjake iz drugih državnih institucija.¹⁰⁷ U stvari, za potrebe izbora, kadrovski resurs od oko 100 ljudi funkcionisao je kao *ad hoc* i *de facto* sekretarijat RIK-a, obavljajući mnoge operativne funkcije koje obično obavlja sopstveni sekretarijat tela za upravljanje izborima.¹⁰⁸ Privremeno raspoređivanje osoblja Sekretarijata Narodne skupštine umesto uspostavljenog sekretarijata suprotno je praksi u regionu Zapadnog Balkana, a i šire.

Delovanje RIK-ovih radnih grupa i podrška Narodne skupštine RIK-u donekle su nejasni. Čini se da ne postoji javna organizaciona šema koja bi opisivala vrste osnovanih radnih grupa i njihovo članstvo. Isto važi i za značajan kadar osoblja Sekretarijata Narodne skupštine koji pomaže RIK-

¹⁰⁴ Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike, raspisanih za 21. jun 2020. član 72(2).

¹⁰⁵ Zamenici RIK-a imaju iste uloge i odgovornosti kao i stalni poverenici. Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 6.

¹⁰⁶ Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 6 i član 7.

¹⁰⁷ Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 8.

¹⁰⁸ Razgovori sa izbornom administracijom.

u u pripremi i održavanju izbora, jer je javnosti nejasno koje osoblje pomaže RIK-u i kako je ova podrška organizovana. Razgovori koje je obavio tim za procenu otkrili su da je osoblje Sekretarijata Narodne skupštine, koje povremeno pruža podršku RIK-u, dobro poznato sa izbornom administracijom, jer su mnogi od njih dugogodišnji zaposlenici i često su pružali podršku RIK-u tokom godina. Vredi napomenuti da čak i u državama gde institucije koje sprovode izbore imaju svoj uspostavljeni sekretarijat, rad njihovog tehničkog osoblja retko je poznat javnosti, ali barem su spoljne zainteresovane strane svesne kako i ko razvija izborne procese. Funkcija koja vrši vezu između članova RIK-a, radnih grupa i osoblja Sekretarijata Narodne skupštine koje operativno podržava RIK je sekretar RIK-a.

Sekretar, kao što je ranije pomenuto, nema ovlašćenje za donošenje propisa, iako je sekretar prisutan na sastancima RIK-a, odgovara na operativna pitanja koja postavljaju članovi RIK-a i osigurava da se zapisnici sa sastanaka evidentiraju. Odgovornosti sekretara takođe uključuju koordinaciju podrške Sekretarijata Narodne skupštine RIK-u i njegovim radnim grupama i rukovođenje velikim brojem članova tehničkog osoblja u Sekretarijatu Narodne skupštine koje radi na izbornim pitanjima.¹⁰⁹ Iako sekretar nema eksplicitna ovlašćenja za donošenje propisa, RIK-ova uputstva određuju posebnu javnu ulogu visokog profila za ovu funkciju. Na primer, „Sekretar Komisije je ovlašćen da daje izjave o tehničkim aspektima rada RIK-a i sprovođenju izbora“.¹¹⁰ Sekretar takođe obavlja funkciju kao predstavnik RIK-a koji odgovora na zahtev zainteresovanih strana za informacijama, zadužen je za ažuriranje veb stranice RIK-a i izdavanje saopštenja za javnost.¹¹¹ Stoga, sekretar ima široka ovlašćenja da oblikuje percepciju javnosti o RIK-u i da formuliše informisanje prema javnosti o izbornim operativnim pitanjima i o sprovođenju procesa izbora. Sekretar je takođe odgovoran za razvoj operativnog budžeta RIK-a. Iako regulatorni okvir navodi da sekretara imenuje Narodna skupština, zabrinjava činjenica da zakon ne sadrži detaljan postupak imenovanja tako kritične izborne rukovodeće pozicije.¹¹²

Međunarodni posmatrači prijavili su prilično ozbiljne nedostatke u kvalitetu sastanaka RIK-a, kao i odlučivanja. Članovi RIK-a su često imali vrlo ograničeno vreme za proučavanje dokumenata i pripremu. Kao rezultat, smatralo se da je diskurs na sastancima koji su prethodili donošenju odluka bio ograničen.¹¹³ Otuda, dokumenti i preporuke koje je pripremio *ad hoc* sekretarijat RIK-a, pod vođstvom sekretara, imaju tendenciju da *de facto* imaju veliku ulogu u kreiranju politike. S obzirom na nedostatak operativnog plana RIK-a koji detaljnije opisuje ciljeve i zadatke definisane od strane članova RIK-a, uloga sekretara i privremenog sekretarijata kao tumača donošenja politika i operativnih prioriteta RIK-a dodatno je naglašena.

Izborni službenici i oni koji su uključeni u operativne aspekte izbornog procesa, bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou, dužni su da izvršavaju svoje dužnosti na nepristrasan, pošten, objektiv i profesionalan način. Dobra je praksa tražiti od svih izbornih zvaničnika i tehničkog osoblja da izjave i obavežu se da će se pridržavati onih principa koji su utvrđeni Ustavom i izbornim zakonodavstvom potpisivanjem kodeksa ponašanja kao uslova za njihovo imenovanje.

¹⁰⁹ Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 9.

¹¹⁰ Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 39.

¹¹¹ Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, članovi 34-36.

¹¹² Za detalje pogledajte Zakon o izboru narodnih poslanika, član 33(2) i Poslovnik o radu, *Republička izborna komisija*, član 7.

¹¹³ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, strana 8.

U Srbiji, ova grupa uključuje članove RIK-a, nacionalne i lokalne izborne administracije i radna tela, radne grupe RIK-a, osoblje sekretarijata određeno za podršku RIK-u i članove biračkog odbora.

Preporuke

1. *Unaprediti nezavisnost RIK-a i efikasnost organizacione strukture:* Uspostaviti stalni sekretarijat RIK-a sa izbornim službenicima koji pomažu RIK-u u izradi propisa i procedura, razvijanju kampanja za edukaciju birača, pripremi priručnika i obuka članova biračkih odbora, dizajniranju sistema rezultata i drugim neophodnim aktivnostima izborne administracije. Ovi službenici bi mogli biti na dugoročnoj posudbi iz Sekretarijata Narodne skupštine, ali u idealnom slučaju bi bili trajno vezani za RIK, jer bi to dodatno unapredilo njegovu nezavisnost i profesionalnost. Pored toga, sekretara RIK-a mogli bi direktno da imenuju članovi RIK-a, čime bi se smanjio rizik od političkog imenovanja, već bi se to radilo na osnovu procene znanja i sposobnosti u upravljanju izborima. Ako RIK u budućnosti bude imao stalno osoblje, deo osoblja trebalo bi da bude zadužen za poslove uključivanje žena i pripadnika LGBTQ zajednice, osoba sa invaliditetom, mladih ljudi i pripadnika nacionalnih manjina u izborni proces.
2. *Poboljšati operativno planiranje:* Bez obzira na organizacionu postavku, RIK bi imao koristi od izrade detaljnog operativnog plana, uključujući detaljne rokove i potrebe za resursima. To bi ojačalo njegovu operativnu spremnost, kao i sposobnost prilagođavanja iznenadnim i nepredviđenim izbornim operativnim izazovima, kao što je kriza usled COVID-19.

Obuka organa za sprovođenje izbora i izgradnja kapaciteta

Izborni procesi moraju se neprestano preispitivati i procedure dopunjavati, jer institucija za sprovođenje izbora mora da ispuni očekivanje zainteresovanih strana za pristupačnim i unapređenim uslugama. Napori malicioznih domaćih i stranih aktera da podriju izborni integritet neprestano evoluiraju, što zahteva savremene protivmere od strane tela za upravljanje izborima kako bi se zaštitio proces glasanja i poverenje birača u autoritet izborne institucije. Kao rezultat toga, institucija za sprovođenje izbora mora biti organizacija koja uči i koja neprekidno jača svoje kapacitete tokom svog mandata, bilo da se radi o informatičkoj sigurnosti, efikasnom obrazovanju birača i strateškom komuniciranju ili efikasnim programima obuke članova biračkih odbora. Ukratko, da bi institucija ostala profesionalna, obuke i napori izgradnje kapaciteta trebalo bi da se odnose i na kompetencije njenih stalnih službenika i *ad hoc* osoblja.

Generalno, trenutna organizaciona struktura RIK-a nije pogodna za jačanje njegovih nadležnosti. Mnoge institucije za sprovođenje izbora zadužuju vlastita odeljenja za ljudske resurse da razvijaju programe izgradnje kapaciteta na nivou čitave organizacije sa posebnim obukama za članove komisije, rukovodstvo sekretarijata, službenike sekretarijata i rukovodioce i službenike na terenu. Pošto nema svoj sekretarijat, RIK se oslanja na Sekretarijat Narodne skupštine za operativne i administrativne poslove. Međutim, za izbore 2020. godine nije izrađen nijedan plan za izgradnju kapaciteta na nivou Komisije. Osoblje Sekretarijata koje je radilo na prethodnim izborima koristi svoja iskustva, dok se novo osoblje oslanja na učenje na radnom mestu i savetovanje sa kolegama.

Tokom godina razvijena su uputstva i programi za obuku i instruktori su obučeni za održavanje obuka za članove biračkog odbora, kako u stalnom tako i u proširenom sastavu.¹¹⁴ Međutim, pitanja identifikovana tokom procesa brojanja i obrade rezultata na parlamentarnim izborima 2020. godine (videti „Brojanje i tabelarno izračunavanje rezultata“) ukazuju na potrebu daljeg jačanja ove obuke. Moguća objašnjenja za ove probleme su u samom fokusu treninga i pratećeg materijala za obuku. Obuke članova biračkih odbora često pokrivaju sve aspekte rada biračkog mesta, što ima smisla. Međutim, dodatnu pažnju treba posvetiti težim i izazovnijim aspektima njihovog rada, uključujući popunjavanje zapisnika o radu. RIK je dizajnirao zaseban materijal za praktične vežbe koji se koristi tokom obuke članova biračkih odbora, ali bi uputstvima trebalo posvetiti dodatnu pažnju jer zahtevaju dalje poboljšanje.

Radna tela nisu prošla nikakvu obuku za izbore. Srećom, baš kao i Sekretarijat Narodne skupštine koji podržava RIK, opštinsko administrativno osoblje uključuje mnoge koji su ranije vršili funkciju izbornih službenika. Ipak, mogu se dogoditi izmene propisa i promene obrazaca i procedura između izbora; stoga je od presudne važnosti da čak iiskusni izborni službenici budu pravilno obučeni pre svakih izbora. Uvođenjem savremenih pedagoških tehnika za odrasle u programe obuke povećao bi se kapacitet izbornih službenika za sprovođenje visokokvalitetnih izbora.¹¹⁵

Preporuke

1. *Preduzeti procenu organizacionih kapaciteta tela za sprovođenje izbora:* Treba razviti plan izgradnje kapaciteta na osnovu procene trenutnih kapaciteta RIK-a i lokalnih izbornih komisija za efikasno planiranje i sprovođenje izbornih procesa na nacionalnom, opštinskom i na nivou biračkih mesta. Pažnju treba posvetiti ulogama i odgovornostima izborne administracije na različitim nivoima. Na primer, članovi komisija imaju i upravljačke i rukovodeće odgovornosti koje zahtevaju sposobnost da se bave rizicima integriteta i planiraju buduće izazove i rizike. S druge strane, radna tela na opštinskom nivou i članovi biračkih odbora se prvenstveno bave operativnim aspektom izbora i njihov program izgradnje kapaciteta treba da odražava ovu razliku.
2. *Razviti namenski plan za izgradnju kapaciteta za članove RIK-a i ad hoc osoblje Sekretarijata:* Na osnovu nalaza iz procene organizacionih kapaciteta, treba razviti prilagođene planove za izgradnju kapaciteta za članove RIK-a i ad hoc osoblje RIK-ovog sekretarijata. Ovo poslednje je posebno važno ukoliko RIK odluči da uspostavi stalni Sekretarijat. Napori na izgradnji kapaciteta takođe treba da uključuju obuku o ulogama koju administratori izbornih procesa imaju u osiguravanju da izbori budu inkluzivni za žene, osobe sa invaliditetom i mlade ljude.
3. *Razviti detaljan plan obuke za radna tela RIK-a:* Pored korišćenja zajedničkog skupa uputstava koja usmeravaju rad radnih tela, operativno upravljanje izbornim procesom bi imalo koristi od razvijanja adekvatne obuke i priručnika ulozi i odgovornosti radnih tela i njihovih članova. Kombinovanje unapređenog priručnika i obuke primenom

¹¹⁴ Za detalje pogledajte „Obuka instruktora za rad u stalnom sastavu biračkih odbora“, *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/699/obuke-instruktora-za-rad-u-stalnom-sastavu-birackih-odbora.php>.

¹¹⁵ Knowles, M. S. “The modern practice of adult education: From pedagogy to andragogy,” (1980) Englewood Cliffs: Prentice Hall/Cambridge.

savremenih pedagoških pristupa za obuku odraslih moglo bi značajno poboljšati operativne performanse na dan izbora, kao i u procesu sumarizovanja rezultata.

4. *Uvesti kodekse ponašanja za izborne službenike i tehničko osoblje*: Dobra je praksa da se izborni službenici i tehničko osoblje uključeno u izborne procese formalno pridržavaju principa demokratskih izbora i normi Ustava i izbornog zakonodavstva. Kodeks ponašanja mogli bi izraditi RIK i lokalne izborne komisije, prema potrebi.

Inkluzija, pristupačnost i učešće

„Važno je da građani veruju da će neko zaštititi njihova biračka prava“, primetio je jedan predstavnik civilnog društva tokom razgovora sa timom za procenu. Uprkos postavljanju institucije ombudsmana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji su 2019. godine izdali preporuke nadležnim telima da preduzmu mere za povećanje pristupačnosti izbora,¹¹⁶ i dalje postoje značajne prepreke za učešće osoba koje se identifikuju kao deo marginalizovane populacije, kao što su žene i pripadnici LGBTQ zajednice, osobe sa invaliditetom, mladi ljudi i pripadnici nacionalnih manjina. Na primer, iako je Srbija 2014. godine ustanovila novu antidiskriminacionu strategiju i Akcioni plan za ublažavanje prepreka za uključivanje u društvene tokove stvaranjem podsticajnog okruženja, taj plan je prevideo ključne institucije, kao što je RIK, radi obezbeđivanja jednakog pristupa političkom učešću nedovoljno zastupljenih grupa.¹¹⁷ Ovo isključenje delimično objašnjava izjava sagovornika iz civilnog društva koji je rekao da RIK „nestaje između izbora“. U stvari, ovaj nedostatak doslednosti šteti uključivanju svih srpskih birača u izbore i politički život, jer ograničava sposobnost RIK-a da izgradi kapacitet za smanjenje prepreka za uključivanje, posebno na nacionalnim izborima.

Rodna ravnopravnost i učešće žena

Iako je pravni okvir u Srbiji robustan u pogledu rodne ravnopravnosti, a žene čine značajan udeo izabраниh zvaničnika, pravilno sprovođenje zakona i ukorenjene kulturne norme i verovanja o rodnim ulogama sprečavaju žene da značajnije učestvuju u politici. Kao što je navedeno u „Izbornom pravnom okviru“, žene čine 38,8 procenata izabраниh poslanika.¹¹⁸ Prva premijerka Srbije Ana Brnabić, imenovana 2017. godine, otvoreno je homoseksualnog opredeljenja. U oktobru 2020. godine, nakon ponovnog imenovanja za drugi mandat, premijerka Brnabić imenovala je žene na polovinu ministarskih mesta, uključujući ministra pravde, ministra ekonomije i ministra rudarstva i energetike – ministarstva u kojima obično dominiraju muškarci.¹¹⁹ Srpska sveobuhvatna Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost i Akcioni plan obuhvataju period od 2016. do 2020. godine.¹²⁰ Strategija je posebno identifikovala ravnopravno učešće žena u političkom i javnom životu kao ključni stub, a neki od njenih ciljeva, poput kvote od 40 procenata

¹¹⁶ „Skracena verzija redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu“, (maj 2020.) *Poverenik Republike Srbije za zaštitu ravnopravnosti*. Preuzeto sa: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/05/Skraceni-redovni-godisnji-izvestaj-2019-engl.pdf>

¹¹⁷ Akcioni plan za sprovođenje Strategije za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Preuzeto sa: https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_-_srpski.pdf

¹¹⁸ „Mesečno rangiranje žena u nacionalnim parlamentima“, *IPU Online*. Preuzeto sa: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>

¹¹⁹ Savic, Misha, „Next Serb Government Among Most Gender-Balanced In the World,“ (26. oktobar 2020.) *Bloomberg*. Preuzeto sa: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-25/serbia-to-become-one-of-world-s-most-gender-balanced-governments>

¹²⁰ Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine. Preuzeto [odavde](#).

za ženske kandidate, postignuti su, dok drugi koji bi mogli imati trajni efekat na to kako se tretiraju žene u javnosti, poput promena u kulturnim stavovima i načinu na koji su žene predstavljene u medijima, zaostaju.

Uprkos preduzetim koracima, zagovornici rodne ravnopravnosti u Srbiji upozoravaju da će, bez obzira na sastav izabranih tela ili državnih institucija, lideri političkih partija i izvršna vlast i dalje imati glavnu reč. Jedan izvor je primetio da su statistike povezane sa učešćem žena „samo brojevi“ i da „stvarna moć leži negde drugde“.

Izborna administracija

Stalni sastav RIK-a¹²¹ koji je sprovodio parlamentarne izbore 2020. godine obuhvatao je sedam žena od 17 članova sa pravom glasa, što je 41 procenat. Nakon isteka mandata u avgustu, Narodna skupština imenovala je nove članove RIK-a, povećavajući zastupljenost žena na osam među članovima sa pravom glasa, što je 47 procenata.¹²² Radna tela koja je RIK osnovao za parlamentarne izbore 2020. godine uključivala su 442 žene od ukupno 1014 članova, ili 43,6 procenata. Nešto više od 50 procenata koordinatora tih radnih tela bile su žene – 83 od 161.¹²³ Zavod za statistiku nije javno objavio rodno razvrstane podatke o izlaznosti birača, a RIK nije objavio rodni sastav biračkih odbora. S obzirom na to da RIK nema stalni sekretarijat sa punim radnim vremenom, ne postoji jedinica za rodnu ravnopravnost, kontakt osoba ili odeljenje, kao ni politika inkluzije. Iako su žene dobro zastupljene u organima za upravljanje izborima, nedostaje fokus i naglasak na važnost učešća žena na izborima i nedostatak politika i inicijativa namenjenih rešavanju ovog pitanja; rodni paritet u izbornim telima ne dovodi uvek do rodno osetljive izborne administracije.

Ženski kandidati i kampanje

Zbog rodne kvote, žene su bile dobro zastupljene među kandidatima na parlamentarnim izborima 2020. godine. Iako su izborne liste ispunjavale uslov za kvotu od 40 odsto, žene kandidati su predvodile samo dve od 21 liste (9,5 procenata).¹²⁴ Uprkos robusnom zakonskom okviru oko rodne kvote, takođe ne postoji zakonski zahtev da poslanika zameni neko istog pola ili nedovoljno zastupljenog pola. Iako su ovi brojevi ohrabrujući za žensku zastupljenost, žene koje takođe pripadaju drugim marginalizovanim grupama, poput Romkinja; žene sa invaliditetom; lezbejke, biseksualke, transrodne i queer žene; žene iz ruralnih područja i pripadnice etničkih manjina imaju ograničenu političku zastupljenost.¹²⁵ Na lokalnom nivou, žene su takođe znatno manje zastupljene, sa samo devet gradonačelnica od 169 opština, ili 5 procenata u 2019. godini.¹²⁶ Žene se takođe ustručavaju da budu politički aktivne zbog seksizma i nasilja koje trpe i zbog politike u Srbiji koja se često karakteriše kulturom korupcije sa kojom možda ne žele da budu povezane.¹²⁷

¹²¹ Mandat 2016–2020.

¹²² „Odluka o prestanku mandata i imenovanju u Republičku izbornu komisiju“ (24. oktobar 2020.) Narodna skupština Srbije. Preuzeto sa: www.rik.parlament.gov.rs/tekst/149/sastav-komisije.php

¹²³ „Rodna struktura radnih tela za izbore u junu 2020.“ (19. maj 2020.) *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/3134/POLNA%20STRUKTURA%20RADNIH%20TELA%20sajt1.pdf>

¹²⁴ Završni izveštaj OEBS/KDILJP.

¹²⁵ Globalni izveštaj USAID/Banyan.

¹²⁶ Zaključne preporuke CEDAW komiteta.

¹²⁷ Globalni izveštaj USAID/Banyan.

Iako su žene bile dobro predstavljene kao kandidati, „pitanja učešća žena i specifična zabrinutost žena birača nisu bila zastupljena u [izbornoj] kampanji“.¹²⁸ Grupa ženskih organizacija u Srbiji dala je izjavu u vezi sa manjkom diskusije o pitanjima važnim za žene tokom kampanje.¹²⁹ Ova činjenica pokazuje osnovni problem: iako bi žene mogle biti dobro zastupljene među izabranim zvaničnicima, pitanja koja su važna za njih širom zemlje možda nisu prioritetna, jer se članice stranke često osećaju privrženije prioritetima i pravcu svoje stranke nego svojim ženskim biračima.

Kulturni stavovi prema ženskom liderstvu takođe mogu predstavljati izazov za žene koje žele da budu aktivnije u politici. Prema istraživanju Instituta za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, „41 procenat muškaraca i 40 procenata žena složilo se da su javne aktivnosti pogodnije za muškarce, dok su kućne aktivnosti primerenije za žene“.¹³⁰ Kao i u većem delu sveta, i u Srbiji su stavovi o rodnoj ravnopravnosti zaostali. CEDAW sa zabrinutošću primećuje „potencijalni negativni uticaj regresionističkih stavova i antirodnog diskursa“.¹³¹ Poziva se na „povećane primere antirodnog diskursa u javnom domenu i reakcije javnosti u pogledu percepcije rodne ravnopravnosti i mizoginske izjave izražene u medijima, uključujući visoke funkcionere, verske vođe i akademike, koje prolaze bez sankcija“.¹³²

Takođe je pojačana retorika oko ideje o „tradicionalnoj“ porodici i žena prvenstveno kao majki. Iako se često pretpostavlja da mladi imaju napredniji stav prema rodnoj ravnopravnosti, zabrinjavajuće je da je u Srbiji sve veći broj mladih koji zagovaraju konzervativnije vrednosti.¹³³ U kulturnom smislu, od žena se i dalje očekuje, što one i čine, da preuzmu većinu kućnih poslova i brigu o deci, što im ostavlja manje vremena da se posvete političkim ambicijama.

Nasilje na rodnoj osnovi takođe ostaje stalni problem. Pored toga što stvara prepreku učešću žena u politici, još je važnije što ono ugrožava njihovo zdravlje i bezbednost širom zemlje. Žene na istaknutim izabranim ili izvršnim pozicijama u vlasti često se suočavaju sa povećanim nasiljem, uključujući onlajn, što predstavlja izazov u vršenju njihovih funkcije. Studija Interparlamentarne unije o nasilju nad ženama u evropskim parlamentima pokazuje da je 85,2 procenta poslanica koje su učestvovala u studiji doživelo neki oblik psihičkog nasilja tokom svog mandata, a gotovo polovini (46,9 procenata) zaprečeno je silovanjem ili smrću.¹³⁴ Pored toga, izveštaj je otkrio da su poslanice koje su govorile protiv rodno zasnovanog nasilja i rodne nejednakosti bile posebna meta napada. Seksualno uznemiravanje, pitanje koje muči žene koje rade na pozicijama na kojima dominiraju muškarci, poput žena političara, članica stranke i drugih lidera, prepoznato je

¹²⁸ Završni izveštaj OEBS/KDILJP.

¹²⁹ „Organizacije: Čak i u ovakvoj kampanji, moralo se govoriti o problemima žena“, (18. jun 2020.) *Danas*. Preuzeto sa: <https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/organizacije-cak-i-u-ovakvoj-kampanji-moralo-se-govoriti-o-problemima-zena/>

¹³⁰ Globalni izveštaj USAID/Banyan.

¹³¹ Zaključne preporuke CEDAW komiteta.

¹³² Zaključne preporuke CEDAW komiteta.

¹³³ Globalni izveštaj USAID/Banyan.

¹³⁴ “Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe,” (2018.) *Inter-Parliamentary Union*. Preuzeto sa: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>

kao zločin tek 2017. godine.¹³⁵ Žene novinarke koje izveštavaju o političkim pitanjima takođe se suočavaju sa konstantnim seksualnim uznemiravanjem.¹³⁶ Ova tema je izuzetno bitna i zaslužuje strogo razmatranje, kao što su pokazali brojni detaljni izveštaji o rodno zasnovanom nasilju.¹³⁷ Potrebno je više istraživanja kako bi se u potpunosti razumelo kako žene kandidatkinje, izabrane predstavnice, izborni zvaničnici i birači doživljavaju nasilje u politici u Srbiji.

Posmatranje izbora

Neke izborne posmatračke misije integrišu rodna pitanja kod prikupljanja podataka i analize i temeljnije izveštavaju od drugih. Izveštaj o kvalitetu izbora iz CeSID-a samo jednom pominje pol, kada se govori o ulozi Nadzornog odbora Narodne skupštine za kontrolu elektronskih i štampanih medija u vezi sa govorom mržnje, a u završnom izveštaju CRTA pominje se rod samo u odnosu na postojanje kvote. OEBS/KDILJP i Evropska mreža organizacija za monitoring izbora (ENEMO) su integrisali rodna pitanja u svoje misije, ali više analiza moglo bi se obaviti vezano za iskustvo žena kao birača.

Ženske organizacije civilnog društva

Promena uslova za funkcionisanje organizacija civilnog društva u velikoj meri je uticala na ženske grupe civilnog društva u Srbiji. Počev od 2010. godine, finansiranje ženskih grupa civilnog društva počelo je da se smanjuje, a nove organizacije sa bliskim vezama sa vlašću počele su da isplivavaju i dobijaju sredstva, bez obzira na njihov nedostatak iskustva u pružanju podrške zajednicama koje bi trebalo da predstavljaju.¹³⁸ Ova promena, u kombinaciji sa povlačenjem donatorskih agencija, imala je nesrazmerno negativan uticaj na ženske organizacije civilnog društva, posebno u manje razvijenim i ruralnim delovima zemlje.¹³⁹ Takođe, bilo je slučajeva negativnog izveštavanja o predstavnicama ženskog civilnog društva u medijima, što dovodi u pitanje njihovu mogućnost da promovišu rodnu ravnopravnost.¹⁴⁰ Pored toga, ne postoji formalna krovna organizacija ženskih organizacija, a usled izazova sa finansiranjem, ovaj nedostatak partnerstva znači da ženske grupe ponekad deluju kao konkurencija, a ne kao saradnici. Tačno je, takođe, da različite ženske grupe imaju različite poglede na neka pitanja, ali jedan sagovornik je primetio da je pandemija COVID-19 dovela do toga da grupe rade zajedno i podržavaju jedna drugu.

¹³⁵ Gec, Jovana. "Inspired by #MeToo, Serbian woman speaks out and fights back," (Mart 7, 2019.) *AP News*. Preuzeto sa: <https://apnews.com/article/1db78ef2bdb44226ae46e84def256943>

¹³⁶ "Serbian Women in the Media Face Threats, Intimidation and Harassment," (August 2, 2017.) *CIVICUS*. Preuzeto sa: <https://monitor.civicus.org/updates/2017/08/02/women-media-serbia-face-threats-intimidation-harassment/>

¹³⁷ „GREVIO (osnovni) izveštaj o oceni zakonodavnih i drugih mera kojima se sprovode odredbe Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija): Srbija.“ Preuzeto sa: <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>; „Istraživanje o nasilju nad ženama koje je sproveo OEBS Srbija - Izveštaj o rezultatima“, (Jul 1, 2019.) *OEBS/KDILJP*. Preuzeto sa: <https://www.osce.org/secretariat/419750>; "Violence Against Women in Serbia," *Heinrich Boll Stiftung Gunda Werner Institute Feminism and Gender Democracy*. Preuzeto sa: <https://www.gwi-boell.de/en/violence-against-women-serbia>;

¹³⁸ Izveštaj USAID/Banyan.

¹³⁹ Izveštaj USAID/Banyan.

¹⁴⁰ Zaključne preporuke CEDAW komiteta

Osobe sa invaliditetom

Prema zvaničnim statističkim podacima, 12 procenata građana Srbije ima invaliditet;¹⁴¹ međutim, u stvarnosti, taj broj dostiže mogućih milion ljudi koji žive sa invaliditetom.¹⁴² Jedan predstavnik civilnog društva, istakao je izbor ministra za socijalnu zaštitu, koji je lekar i koji podržava medicinski model invalidnosti, te naveo da je inkluzija osoba sa invaliditetom u Srbiji u nazadovanju. Srbi sa invaliditetom i dalje se susreću sa brojnim preprekama za značajno učešće u političkom životu, uključujući nepristupačna biračka mesta, nedostatak informacija u pristupačnim formatima, stigmatu i diskriminaciju i zakonske okvire koji diskriminišu osobe sa intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom.¹⁴³ Kao što je primetio CEDAW komitet, žene sa invaliditetom u Srbiji posebno su nezastupljene.¹⁴⁴ Uprkos tome, srpske institucije su se potrudile da smanje diskriminaciju i povećaju pristup političkom životu, kao što je naznačeno u Strategiji za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji i Akcionom planu.¹⁴⁵ Strategija takođe prepoznaje složene i jedinstvene prepreke za političko učešće na koje nailaze osobe sa invaliditetom koje se takođe identifikuju i sa drugim marginalizovanim grupama, kao što su Romi sa invaliditetom i mladi sa invaliditetom. Međutim, iako jedan od pokazatelja Strategije meri povećanje pristupačnosti biračkih mesta i dostupnih materijala za glasanje, Nacionalna strategija za osobe sa invaliditetom ne prepoznaje RIK kao državnu instituciju koja je odgovorna za obezbeđivanje pristupa izborima.¹⁴⁶ Ovo bi moglo biti posledica ograničenog mandata RIK-a, koji se odnosi samo na nacionalne izbore.

Učešće u svojstvu birača

U nedavnom izveštaju CIL-a primećeno je da pandemija COVID-19 nije stvorila mnogo novih prepreka za učešće osoba sa invaliditetom, jer je učešće ove grupe već bilo malo.¹⁴⁷ Mnogi građani Srbije sa invaliditetom, sa kojima je razgovarao CIL izabrali su da, uprkos preprekama, tokom parlamentarnih izbora 2020. godine glasaju lično; 76 procenata anketiranih birača sa invaliditetom glasalo je na biračkim mestima, a 12 procenata je glasalo od kuće.¹⁴⁸ Jedan birač rekao je CIL-u da je izabrao da glasa na biračkom mestu, iako nije postojao ulaz bez stepenica. Ispitanik sa oštećenim sluhom primetio je da su lokalni izbori bili manje pristupačni od nacionalnih,

¹⁴¹ Strategija: Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, Službeni glasnik RS, broj 44 od 27. marta 2020. Preuzeto sa: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/44/1/reg>

¹⁴² Svetska zdravstvena organizacija procenjuje da 15 odsto svetske populacije ima neki invaliditet. Za više informacija, pogledajte izveštaj SZO o invalidnosti (2011).

¹⁴³ Pogledajte odeljak „Izborni pravni okvir“ o ograničenjima na osnovu poslovne sposobnosti.

¹⁴⁴ Strategija: Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, Službeni glasnik RS, broj 44 od 27. marta 2020. Preuzeto sa: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/44/1/reg>

¹⁴⁵ Strategija: Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, Službeni glasnik RS, broj 44 od 27. marta 2020. Preuzeto sa: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/44/1/reg>

¹⁴⁶ Strategija: Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, Službeni glasnik RS, broj 44 od 27. marta 2020. Preuzeto sa: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/44/1/reg>

¹⁴⁷ Nikolin, Sanja and Gordana Rajkov, “Political Participation of Persons with Disabilities during COVID-19 Pandemic in Serbia,” (2020) *CIL u nastavku teksta „Izveštaj CIL“*.

¹⁴⁸ Izveštaj CIL, str. 25.-26. Dodatnih 12 procenata birača glasalo je iz rezidencijalne ustanove, ali nisu bili dostupni dalji detalji o tome da li su biračka mesta postavljena na takvim lokacijama ili je u ustanove doneta mobilna glasačka kutija.

jer emisije sa informacijama o predizbornoj kampanji u vezi sa lokalnim izborima nisu bile dostupne na srpskom znakovnom jeziku.¹⁴⁹

Učešće u svojstvu kandidata, članova političkih stranaka i izbornih službenika

Komitet za prava osoba sa invaliditetom preporučio je 2016. godine da Srbija „poveća napore za uključivanje osoba sa invaliditetom na izabrane i javne funkcije“.¹⁵⁰ Dostupno je malo podataka o učešću građana Srbije sa invaliditetom na političkim rukovodećim pozicijama, a nijedna samoidentifikovana osoba sa invaliditetom trenutno ne radi u Narodnoj skupštini.¹⁵¹ Prema sagovorniku iz civilnog društva, događaji u izbornoj kampanji tradicionalno nisu pristupačni (na primer, ne koriste se tumači za znakovni jezik za učesnike oštećenog sluha), niti su informacije političkih partija na internetu u pristupačnim formatima. Interesi osoba sa invaliditetom takođe su i dalje nedovoljno zastupljeni u kampanjama političkih partija.¹⁵²

Saradnja sa zainteresovanim stranama

RIK je napravio značajna poboljšanja u pristupačnosti izbora putem institucije DICON, koja obuhvata osoblje RIK-a, organizacije osoba sa invaliditetom i organizacije civilnog društva. DICON je formiran po nalogu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i RIK-a nakon što su organizacije osoba sa invaliditetom podnele višestruke žalbe na pristupačnost,¹⁵³ a RIK je odredio jednog svog člana kao osobu za kontakt za grupu.¹⁵⁴ Kroz ovu grupu, RIK je izvršio reviziju pristupačnosti biračkih mesta, čiji su podaci javno dostupni, i napravio tri vodiča za biračke odbore i birače.¹⁵⁵ Sagovornici iz vlasti i civilnog društva sa kojima je obavljen razgovor o DICON-u složili su se da je ta grupa pružila značajne mogućnosti osobama sa invaliditetom da stupe u kontakt sa RIK-om. Budući da DICON-u nedostaje finansiranje i nije institucionalizovan u RIK-u, nejasno je kako će se ova saradnja nastaviti u budućnosti, a sagovornici iz civilnog društva izrazili su zabrinutost da bi RIK mogao umanjiti napore na povećanju inkluzije. Jedan sagovornik iz civilnog društva sugerisao je da je DICON, koji je osnovan u decembru 2019. godine, mogao imati veći uticaj na parlamentarne izbore 2020. godine da je bio formiran ranije. Član radne grupe rekao je da su diskusije u DICON-u uključivale teme o preprekama političkom učešću osoba sa intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom. Uprkos tome, predstavnik civilnog društva primetio je DICON i njihov rad nisu bili poznati u javnosti i da ostaje mnogo posla da se obezbedi da sve osobe sa invaliditetom imaju jednak pristup glasanju i da budu politički lideri.

Učešće mladih

Fond Ujedinjenih nacija za populaciju procenjuje da je približno 18 procenata stanovništva Srbije starosti između 10 i 24 godine.¹⁵⁶ S obzirom na to da su mladi definisani u rasponu od 15 do 30 godina starosti, moguće je pretpostaviti da jedna petina stanovništva Srbije potpada pod

¹⁴⁹ Izveštaj CIL, str. 27.

¹⁵⁰ Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, *Ujedinjene nacije*. Preuzeto sa:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSRB%2fCO%2f1&Lang=en

¹⁵¹ Razgovor sa sagovornicima.

¹⁵² Izveštaj CIL, str. 27.

¹⁵³ Razgovor sa sagovornicima.

¹⁵⁴ Razgovor sa sagovornicima iz izborne administracije.

¹⁵⁵ „Pristupačnost biračkih mesta“, *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa:

<https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/3194/pristupacnost--biračkih-mesta.php>

¹⁵⁶ “World Population Dashboard, Serbia,” *United Nations Population Fund*. Preuzeto sa:

<https://www.unfpa.org/data/world-population/RS>

kategoriju omladine. Iako trenutni pravni okvir prepoznaje omladinu u Srbiji kao važnu grupu koja doprinosi društvu, još uvek treba mnogo učiniti kako bi mladi ljudi učestvovali u demokratskim procesima. Akteri u Srbiji treba da prošire prostor za angažovanje i aktivno učešće mladih u procesima donošenja odluka, a mladi ljudi treba da budu osposobljeni da se uključe u mogućnosti za unapređenje svojih znanja o tome kako da ostvare svoja građanska i politička prava.

Mehanizmi za učešće mladih

Prema publikaciji Interparlamentarne unije za učešće mladih u nacionalnim parlamentima iz 2018. godine, samo dva procenta poslanika je mlađe od 30 godina.¹⁵⁷ Međutim, došlo je do porasta broja mladih ljudi izabраниh u Narodnu skupštinu Srbije sa 33 člana skupštine starosti do 30 godina (13,2 procenta).¹⁵⁸ Dalje, zakon predviđa i omogućava mladima da učestvuju u Nacionalnom savetu za mlade, kao i u većima na lokalnom nivou. Međutim, na osnovu sastanaka sa sagovornicima i usklađivanja sa globalnim trendovima političkog učešća mladih, može se zaključiti da mladi u Srbiji pokazuju veću stopu angažovanja u neformalnijim aktivnostima poput aktivizma, uključujući digitalni aktivizam, proteste i aktivnosti orijentisane na usluge ili mogućnosti volontiranja. Istraživanja i intervjui potkrepljuju ovaj trend napominjući da se mladi, posebno devojke i mlade žene, više angažuju na nivou zajednice, nego na regionalnom ili nacionalnom nivou.

Izazovi za učešće mladih

Izveštaj USAID-a iz 2018. godine, koji je prikupio podatke iz 48 gradova, otkrio je da mladi ljudi između 14 i 29 godina izražavaju veliko nezadovoljstvo stanjem demokratije u Srbiji.¹⁵⁹ Neki mladi ljudi osećaju da političari manipulišu sistemom radi lične finansijske koristi¹⁶⁰ i da bi njihovi glasovi imali malo ili nimalo uticaja.¹⁶¹ Zanimljivo je da mladi imaju više poverenja u nezavisne institucije kao što su ombudsman i nevladine organizacije, nego u Narodnu skupštinu i političke stranke.¹⁶² Ovaj nedostatak poverenja u formalne aktere, politike i strukture verovatno je doveo do uočenog većeg učešća mladih na lokalnom nivou i unutar njihovih matičnih zajednica. Jedan sagovornik je objasnio da su mladi građani Srbije više usredsređeni na probleme i da se uključuju u aktivizam na lokalnom nivou, za koji smatraju da im omogućava da utiču na promene i postignu željene rezultate.¹⁶³

Kao što svedoči izveštaj koji su objavile Građanske inicijative¹⁶⁴ i razgovori sa sagovornicima, još jedna bitna prepreka učešću mladih u srpskim političkim procesima može se odnositi na nerazumevanje koncepta i aktivnosti koje spadaju u ovu kategoriju. To je delimično rezultat

¹⁵⁷ "Youth Participation in National Parliaments," (2018) *Inter-Parliamentary Union* Preuzeto sa:

<https://www.ipu.org/our-impact/youth-empowerment/data-youth-participation>

¹⁵⁸ „Narodna skupština Srbije: Starosna struktura“, *Narodna skupština Srbije*. Preuzeto sa:

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/national-assembly-in-numbers/age-structure.1746.html>

¹⁵⁹ Izveštaj USAID-a o rodnoj uključenosti u Srbiji, strana 29.

¹⁶⁰ Tomanovic, Smiljka and Dragan Stanojevic, "Young People in Serbia 2015: Situation, perceptions, beliefs and aspirations," (2015) *Friedrich Ebert Stiftung*, str. 104.

¹⁶¹ Tomanovic, Smiljka and Dragan Stanojevic, "Young People in Serbia 2015: Situation, perceptions, beliefs and aspirations," (2015) *Friedrich Ebert Stiftung*, str. 107.

¹⁶² Tomanovic, Smiljka and Dragan Stanojevic, "Young People in Serbia 2015: Situation, perceptions, beliefs and aspirations," (2015) *Friedrich Ebert Stiftung*, str. 110.

¹⁶³ Razgovor sa mladim aktivistima.

¹⁶⁴ Pavlović, Zoran, Tamara Džamonja Ignjatović, Aleksandar Baucal i Kaja Damnjanović, „Građansko vaspitanje i verska nastava – podjednako (ne)važni?“ (2020) *Građanske inicijative*. Preuzeto sa <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/06/Analiza-Građansko-vaspitanje-i-verska-nastava-podjednako-nevazni.pdf>

činjenice da školama nedostaje sveobuhvatan i obavezan kurs građanskog vaspitanja i da one ne obezbeđuju demokratsku atmosferu za učenje; češće je komunikacija nastavnika sa učenicima jednosmerna; učenik sluša, a ne učestvuje u aktivnom učenju. Pored toga, kampanje za obuku birača prilagođene mladima ne postoje. Ključne poruke o edukaciji birača usmerene su ka odraslima; kao rezultat toga, kanali za slanje informacija o izborima ne uključuju platforme na kojima mladi imaju tendenciju da se angažuju, poput društvenih medija i veb stranica. Dalje, poruke teže korišćenju tradicionalnog monološkog pristupa za glasanje zasnovanog na političkoj stranci, a ne dijaloškog pristupa zasnovanog na prioritarnim oblastima, a od značaja za birače, koji više odgovara mladim ljudima.

Poboljšanje učešća mladih

Jedan od najboljih načina za povećanje formalnog učešća mladih, posebno njihovog učešća na izborima, jeste kroz građansko vaspitanje i obuku birača, jer će to izgraditi znanje mladih o tome kako da ostvare svoja građanska i politička prava. Na primer, RIK, Ministarstvo prosvete i Ministarstvo omladine i sporta trebalo bi da ostvare saradnju kako bi se unapredio trenutni školski predmet građanskog vaspitanja, kojeg učenici mogu da odaberu, da bi dali mogućnost za učenje o izbornom procesu preko određenih izbornih događaja relevantnih za starosne grupe kao što su oni koji prvi put glasaju. Sa smanjenjem prostora za građanski aktivizam u Srbiji, ovo je siguran i efikasan način za doseganje raznolike i široke populacije mladih. Mladi ljudi koji navršavaju starosnu dob za pravo glasa imali bi koristi od učenja o procesu glasanja, koji bi se mogli integrisati i u druge predmete pored predmeta građanskog vaspitanja i putem studentskih parlamenata. Takođe, potrebno je povećati i saradnju među mladim ljudima i izabranim predstavnicima, predstavnicima izborne administracije, službenicima državne uprave i civilnim društvom kako bi se osigurao inkluzivni pristup osnaživanju učešća mladih širom Srbije.

Zajedno sa inicijativama za građansko vaspitanje u formalnom obrazovnom sistemu, ciljane kampanje za obuku mladih birača pružile bi dodatne mogućnosti za njihovo uključivanje u izborni proces. Razvojem kampanja za izlazak na glasanje, promotivnim TV i radio obaveštenjima, te korišćenjem onlajn kanala i društvenih mreža, izborna administracija bi mogla efikasnije da dođe do mladih, da podstakne njihovo učešće i prenese znanje o procedurama na dan izbora, postupcima za upućivanje primedbi i žalbi, kao i o radu članova biračkih odbora.

Nacionalne manjine

Jednaka prava za nacionalne manjine u Srbiji zagarantovana su Ustavom.¹⁶⁵ Prava i slobode nacionalnih manjina, zajedno sa zaštitnim mehanizmima, dalje su definisani Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina¹⁶⁶ i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.¹⁶⁷ Odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika osiguravaju zastupljenost nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

¹⁶⁵ Ustav Srbije, članovi 75–81

¹⁶⁶ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Preuzeto sa:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_prava_i_sloboda_nacionalnih_manjina.html

¹⁶⁷ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Preuzeto sa:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacionalnim_savetima_nacionalnih_manjina.html

Nedavne promene izbornog pravnog okvira (videti „Izborni pravni okvir“), putem Zakona o izboru narodnih poslanika, uvele su nove amandmane za priznavanje izborne liste koja predstavlja nacionalne manjine kao i novu formulu za raspodelu mesta, dok je izuzimanje praga za izborne liste nacionalnih manjina ostalo na snazi. Međutim, amandmani se nisu bavili dugogodišnjim problemom prikupljanja potpisa za podršku izbornim listama nacionalnih manjina. Za nacionalne manjine ne primenjuje se prag kao za ostale izborne liste na parlamentarnim izborima, a glasovi dati za izbornu listu nacionalne manjine množe se sa 1,35 u svrhu raspodele poslaničkih mesta.¹⁶⁸ Ovi zakonski amandmani takođe su uveli novu ulogu nacionalnih saveta nacionalnih manjina u uspostavljanju statusa manjinske izborne liste. Nove odredbe su RIK, koji je zadužen za određivanje manjinskog statusa podnosioca zahteva, učinile odgovornim za zahtevanje potvrde statusa od nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Od 23 nacionalne manjine registrovane u Srbiji, 22 su konstituisane i ostvaruju svoja prava preko svojih saveta nacionalnih manjina.¹⁶⁹ Postoje 123 političke stranke registrovane pri MDULS-u, od kojih su 74 registrovane kao predstavnici nacionalnih manjina.¹⁷⁰ Član 81. Zakona o izboru narodnih poslanika ističe da RIK odlučuje da li podnosilac izborne liste ima status manjinske stranke. Ovaj proces je kritikovan i naveden kao problem u prethodnim posmatračkim izveštajima¹⁷¹ i analizama¹⁷² na osnovu toga što se manjinski status političke stranke određuje tokom registracije, što donosi stepen pravne nesigurnosti za podnosioca zahteva s obzirom na to da ne postoje jasni kriterijumi za određivanje tog statusa od strane RIK-a. To je potvrdio i Upravni sud u mišljenjima objavljenim 2016. godine.¹⁷³

Davanje ovlašćenja RIK-u za proveru manjinskog statusa izborne liste relevantnog saveta nacionalne manjine kritikovano je od strane brojnih predstavnika nacionalnih manjina¹⁷⁴ i pravnih stručnjaka¹⁷⁵ koji tvrde da su saveti nacionalnih manjina politički subjekti koji se sastoje od predstavnika partija nacionalnih manjina koji bi mogli biti konkurenti na izborima tražiocu statusa dok se odlučuje o njihovom statusu. Druga oblast koja zabrinjava bio je nedostatak jasno definisanog postupka za podnošenje žalbi.¹⁷⁶ Sagovornici su istakli da se zakonske smetnje moraju otkloniti kako bi se sprečila zloupotreba manjinskog statusa.

Još jedna značajna promena u Zakonu o izboru narodnih poslanika uvela je novi sistem za izračunavanje zastupljenosti izbornih lista nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini, odstupajući od prirodnog praga definisanog 2004. godine.¹⁷⁷ Ovo novo rešenje zadržava izuzimanje praga za

¹⁶⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 81.

¹⁶⁹ Registar nacionalnih saveta MDULS. Preuzeto sa: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/37/nacionalne-manjine.php>

¹⁷⁰ Završni izveštaj OEBS/KDILJP.

¹⁷¹ „Izveštaj posmatračke misije: CRTA građani na straži, parlamentarni izbori 2016“, (2018) CRTA. Preuzeto sa: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/02/Finalni-izvestaj-parlamentarni-izbori-2016.pdf>

¹⁷² Milenković, Dejan, „Dijalog o izborima 2020.“, (2020) *Univerzitet u Beogradu*. Preuzeto sa: <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/BILTEN-BR-3-IZBORNI-SISTEM-I-ZAKONI.pdf>

¹⁷³ Izveštaj CeSID-a, str. 34.

¹⁷⁴ „Zukorlić o predlogu SNS-a: Pogrešno da Nacionalni savet potvrđuje manjinsku listu“, (31. januar 2020.) *N1*. Preuzeto sa: <http://rs.n1info.com/Vesti/a565462/Zukorlic-protiv-predloga-SNS-o-manjinskim-listama.html>

¹⁷⁵ „Nacionalne manjine različito o izmenama Zakona o izboru poslanika“, (7. februar 2020.) *N1*. Preuzeto sa: <http://rs.n1info.com/Vesti/a567182/Nacionalne-manjine-razlicito-o-izmenama-Zakona-o-izboru-poslanika.html>

¹⁷⁶ „RP i RPJ: Za potvrde Nacionalnih saveta i sudska zaštita“, (8. februar 2020.) *RTV*. Preuzeto sa: http://rtv.rs/sr_lat/politika/rp-i-rpj-za-potvrde-nacionalnih-saveta-i-sudska-zastita_1091883.html

¹⁷⁷ Milenković, Dejan, „Dijalog o izborima 2020.“, (2020) *Univerzitet u Beogradu*, strana 37.

izborne liste nacionalnih manjina, ali omogućava multipliciranje njihovih količnika za 35 procenata prilikom dodeljivanja mesta u Narodnoj skupštini. Nacionalne manjinske zajednice nisu imale jasne reakcije u vezi sa ovim amandmanom. Međutim, neki stručnjaci su primetili da te odredbe krše načelo zabrane (obrnute) diskriminacije, što je gornja granica primene afirmativne akcije u modernom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti,¹⁷⁸ dok istovremeno narušavaju jednakost biračkog prava definisanu Ustavom. Vlada je usvojila Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina¹⁷⁹ koji uključuje mere za unapređenje demokratskog učešća. Poslednji javno dostupan izveštaj o primeni plana¹⁸⁰ pokazuje da su sprovedene neke ključne mere definisane za poboljšanje demokratskog učešća nacionalnih manjina, poput sprovođenja uporedne pravne analize i identifikovanja najboljih praksi i modela za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu na osnovu prakse zemalja članica Evroske unije u regionu; međutim, promene u normativnom okviru, u skladu sa identifikovanim modelom, tek treba da se sprovedu.¹⁸¹

Učešće u svojstvu birača i kandidata

Prema sagovornicima i javno dostupnim podacima, izborni materijali nisu u potpunosti bili dostupni na manjinskim jezicima. Međutim, materijali koje je razvila lokalna izborna administracija i materijali koje je RIK distribuirao preko lokalnih samouprava gde se službeno koriste manjinski jezici¹⁸² prevedeni su na te jezike.¹⁸³ U periodu pre parlamentarnih izbora 2020. godine, RIK je takođe proizveo i preveo nekoliko vodiča na 11 manjinskih jezika.¹⁸⁴ Ipak, većina programa i rasprava glavnih političkih partija na medijima sa nacionalnom frekvencijom nije bila dostupna na manjinskim jezicima. Budući da razvrstani podaci o izlaznosti birača nisu dostupni, nije moguće utvrditi nivo učešća birača u zajednicama nacionalnih manjina širom Srbije.

Zabrinutost koju su predstavnici stranaka nacionalnih manjina u više navrata isticali kao prepreku aktivnom biračkom pravu jeste prag potpisa za registraciju za učešće na parlamentarnim izborima. Zakon o izboru narodnih poslanika zahteva da izborne liste prikupe 10.000 potpisa za podršku kako bi se registrovale na nacionalnim izborima. Izvestan broj stručnjaka primetio je da odredba ograničava učešće zajednica nacionalnih manjina, posebno onih rasejanih. Suprotno tome, Zakon o političkim strankama zahteva 1.000 potpisa za registraciju stranke nacionalne manjine, dok te stranke moraju dobiti 10 puta više potpisa da bi predale izbornu listu za nacionalne izbore, što je često značajna prepreka tim političkim subjektima.

Sagovornici su takođe izrazili zabrinutost u vezi sa slobodnim učešćem romske zajednice na izborima. Posmatrački izveštaj CRTA-e navodi da su predstavnici romske zajednice učenjivani,

¹⁷⁸ Milenković, Dejan, „Dijalog o izborima 2020“, (2020) *Univerzitet u Beogradu*.

¹⁷⁹ „Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina“, *Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Vlada Republike Srbije*. Preuzeto sa: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>

¹⁸⁰ „Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina“, (2019) *Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Vlada Republike Srbije*. Preuzeto sa:

https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_sa_semaforom_broj_4-2019.pdf

¹⁸¹ „Četnaesti izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za potkrepljivanje prava nacionalnih manjina,“ (2019) *Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Vlada Republike Srbije*, strana 55.

¹⁸² Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama. Preuzeto sa:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sluzbenoj_upotrebi_jezika_i_pisama.html

¹⁸³ „COVID-19 i analiza odgovora na izbore u Srbiji“ (18. decembar 2020.) *IFES*.

¹⁸⁴ Materijali dostupni na veb stranici RIK-a: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/6841/biraci.php>

da su primali poklone i na drugi način bili primorani da pruže podršku vladajućoj stranci.¹⁸⁵ Slučaj snimljen kamerom prikazuje predstavnike romske zajednice u jednoj opštini kako učestvuju u onome što su mediji nazivali „glasanjem uz asistenciju“, što je navelo CRTA-u da podnese krivične prijave u vezi sa ovom nepravilnošću.¹⁸⁶

Učešće u svojstvu političkih stranaka

Trenutno su u registru političkih partija MDULS-a registrovane 74 političke stranke nacionalnih manjina, mada je na parlamentarnim izborima 2020. godine učestvovalo samo pet izbornih lista nacionalnih manjina – mađarska lista, dve liste koje predstavljaju bošnjačku manjinu (jedna u koaliciji sa Makedonskom demokratskom strankom), jedna koja predstavlja albansku manjinu i partijska lista koja predstavlja rusku manjinu. Sve liste, osim one koja predstavlja rusku manjinu, ušle su u Narodnu skupštinu, obezbeđujući ukupno 19 mesta za predstavnike manjina. Nije bilo učešća romskih partija na parlamentarnim izborima 2020. godine, a iako su neki drugi predstavnici nacionalnih manjina učestvovali kao kandidati na nekoj od manjinskih izbornih lista, Romi uglavnom nisu bili uključeni u izborne liste većih stranaka.¹⁸⁷

Postoje značajne razlike u učešću stranaka nacionalnih manjina u donošenju odluka i donošenju politika na nacionalnom nivou. Socijaldemokratska partija kojom dominiraju Bošnjaci na čelu sa Rasimom Ljajićem, koji je donedavno bio ministar u različitim sastavima Vlade, tradicionalno je partner sa vladajućom strankom u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Druga stranka nacionalne manjine koja je tradicionalno zastupljena u vlasti je Savez vojvođanskih Mađara, koji je dobio mesta državnih sekretara na nacionalnom nivou i ušao u koaliciju sa vladajućom strankom na pokrajinskom i lokalnom nivou.¹⁸⁸

Iako su neke stranke nacionalnih manjina tipično zastupljene u vlasti i pružaju joj podršku, druge ili stupaju u kontakt sa opozicijom ili ne učestvuju značajnije u konsultativnim procesima i diskusijama o pitanjima nacionalnih manjina. Jedan primer je rasprava organizovana radi predstavljanja zakonskih izmena i dopuna izbornog zakonodavstva koje su promenile prirodni prag za ulazak partija nacionalnih manjina u Narodnu skupštinu. Sagovornik je naveo da su neke od stranaka nacionalnih manjina saznale za usvojene amandmane tek nakon što su objavljeni u Službenom glasniku i nisu bile u potpunosti svesne efekata tih promena uoči izbora, što ukazuje na nedostatak kapaciteta pojedinih stranaka nacionalnih manjina i odsustvo suštinski inkluzivnog pristupa u procesima konsultacija.

Iako je većina stranaka nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini podržavala nedavne promene izbornog zakonodavstva,¹⁸⁹ drugi su se usprotivili odredbi koja RIK-u daje ovlašćenje da utvrđuje

¹⁸⁵ Izveštaj CRTA, str. 101.

¹⁸⁶ „CRTA podnela krivičnu prijavu protiv N.N. lica zbog „asistencije“ pri glasanju u Ubu“, (25. jun 2020.) *In sajder*. Preuzeto sa: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/19142/>

¹⁸⁷ Razgovor sa pravnim stručnjakom.

¹⁸⁸ „Nastavljene konsultacije o formiranju nove vlade, Vučić sa Zukorlićem i Pastorom“, (15. jul 2020.) *N1*. Preuzeto sa: <http://rs.n1info.com/izbori-2020/a619852/Nastavljene-konsultacije-o-formiranju-Vlade-Vucic-s-Zukorlicem-i-Pastorom.html>

¹⁸⁹ Obuka koju je podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

manjinski status na izbornoj listi podnosioca zahteva, verujući da nije u nadležnosti RIK-a da utvrdi da li se stranka kvalifikuje kao stranka nacionalne manjine.^{190 191}

Preporuke

1. *Osigurati resurse i razviti politike za inkluzivnu izbornu administraciju:* RIK bi, u granicama svog mandata, trebalo da odredi osobe u za rad sa mladima i rodnu inkluziju, da pruži dodatnu podršku osoblju koje održava saradnju na aktivnostima inkluzije osoba sa invaliditetom i institucionalizuje postojeće radne grupe, kao što je DICON. Takvi naponi se mogu nadovezati na trenutne inicijative i demonstrirati održivu posvećenost povećanju istinskog političkog učešća marginalizovanog stanovništva. Dodatni naponi mogu uključivati razvoj kampanje za edukaciju birača koja cilja birače koji prvi put glasaju; razvoj politike rodne ravnopravnosti i socijalne inkluzije koja bi uključila mogućnosti za otklanjanje prepreka za učešće žena, mladih i osoba sa invaliditetom tokom čitavog izbornog ciklusa i stvaranje jednakih mogućnosti za njihovo zapošljavanje u izbornoj administraciji uz kreiranje adekvatnih uslova. Takve inicijative bi bile podržane prikupljanjem, analiziranjem i objavljivanjem sumarnih podataka o starosti, polu i invaliditetu birača, kandidata, članova biračkih odbora i privremenog osoblja izborne administracije. Ovi podaci bi se koristili kod raspodele resursa i kod ciljanih napora za ostvarivanje inkluzivne izborne administracije.
2. *Poboljšati procedure na dan izbora uzimajući u obzir standarde i inkluzivne prakse:* Marginalizovano stanovništvo suočava se sa nizom prepreka u učešću u izbornom procesu, posebno prilikom glasanja na dan izbora. Da bi ublažili takve prepreke, RIK bi mogao da poboljša procedure na biračkim mestima, u okviru svog mandata predviđenog zakonskim okvirom. Na primer, RIK bi mogao da ažurira priručnik za članove biračkih odbora, odnosno dopuni ga dobrim praksama poput davanja prioriteta kod čekanja u redovima uspred biračkog mesta, što je trenutno preporučena praksa, ali nije formalizovana. Pored toga, da bi procenili razmere barijera sa kojima se marginalizovano stanovništvo suočava na biračkim mestima, izborna administracija bi mogla da prikuplja, analizira i objavljuje podatke o starosti, polu i invaliditetu birača, kandidata, članova biračkih odbora i privremenog osoblja izborne administracije.
3. *Uključiti rodna razmatranja i rodnu analizu u napore domaćih posmatračkih misija,* pored pitanja u upitnicima o pristupačnosti. Ovo bi obezbedilo efikasniju posmatračku misiju i rezultiralo preciznijim preporukama za RIK i izbornu administraciju.
4. *Uložiti napore u cilju promene negativnih stavova, ponašanja i normi u odnosu na identitet marginalizovanih populacija:* Negativni stavovi, ponašanja i norme obuhvataju tradicionalno štetne stavove o rodnim ulogama, sposobnosti osoba sa invaliditetom i učešću mladih, uključujući i stavove o građanima ispod starosne dobi za glasanje, kao i stavove prema nacionalnim manjinama. Potrebni su veći zajednički naponi na suzbijanju ovih štetnih uverenja i stavova kako bi se podržalo veće političko učešće marginalizovanog stanovništva. Svi akteri bi mogli biti uključeni u takve poduhvate, uključujući i pružanje podrške muškarcima kao saveznicima u borbi za rodnu

¹⁹⁰ „Zukorlić o predlogu SNS-al: Pogrešno je da Nacionalni savet potvrđuje manjinsku listu," (31. januar 2020.) N 1. Preuzeto sa: <http://rs.n1info.com/Vesti/a565462/Zukorlic-protiv-predloga-SNS-o-manjinskim-listama.html>

¹⁹¹ „Nacionalne manjine različito o izmenama Zakona o izboru poslanika“ (2. februar 2020.) N1. Preuzeto sa: <http://rs.n1info.com/Vesti/a567182/Nacionalne-manjine-razlicito-o-izmenama-Zakona-o-izboru-poslanika.html>

ravnopravnost, kao i povećanje vidljivosti pozitivnih primera žena, osoba sa invaliditetom i mladih na rukovodećim pozicijama.

5. *Izgraditi partnerstva između vlasti i civilnog društva putem lokalnih mehanizama:* Nezavisne institucije treba da razmotre pružanje podrške grupama civilnog društva, kao što su ženske organizacije civilnog društva i organizacije osoba sa invaliditetom, posebno u ruralnim oblastima, kako bi im omogućile da se, tokom perioda kampanje, snažnije zalažu za pitanja koja su im važna. RIK bi takođe mogao da uspostavi partnerstvo sa ključnim ministarstvima, kao što su Ministarstvo prosvete i Ministarstvo omladine i sporta, kako bi se izgradio bolji pristup i koordinisali naponi na povećanju inkluzivnog političkog učešća mladih.

Građansko vaspitanje i edukacija birača

Građansko vaspitanje

Formalno građansko vaspitanje u Srbiji dostupno je učenicima od osnovne škole do kraja srednje škole. Pošto je uvedeno kao izborni predmet 2001. godine, učenici moraju da odluče da li žele da se upišu na časove građanskog vaspitanja ili na časove veronauke i mogu da biraju na godišnjem nivou.¹⁹² Iako učenici mogu da promene svoj izbor na početku svake godine, ova fleksibilnost znači da oni uče o istim temama, umesto da nadograđuju naučeno iz prethodnih godina. Zatim, nastavnici navode poteškoće u motivisanju svojih učenika da se smisleno bave materijalom, jer se predmet ne ocenjuje. Iako u Srbiji postoji formalno građansko vaspitanje u osnovnim i srednjim školama skoro dve decenije, njegov uticaj je smanjen usled izborne prirode predmeta i nedovoljnih resursa za predavače.

Građansko vaspitanje kao predmet pokriva teme poput demokratije, ljudskih prava i građanskog učešća, ali ograničeni su dokazi u pogledu toga da li je suštinski doprineo stvaranju dobro obaveštenih, tolerantnih građana ili jačanju demokratskih normi među mladima u Srbiji. Studija iz 2019. godine koju su sprovele Građanske inicijative i Zaštitnici građanskih prava, a koju je objavio Timza socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, otkrila je da je, iako je Srbija formalno u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, verovatnije da će anketirani srednjoškolci biti evroskeptični u odnosu na stanovništvo u celini. Bez obzira na to, učenici koji pohađaju časove građanskog vaspitanja imali su pozitivniji odnos prema Evropskoj uniji od svojih vršnjaka koji slušaju predmet versko vaspitanje.¹⁹³ Slično tome, iako učenici na časovima građanskog vaspitanja dobro razumeju koncepte kao što je podela vlasti u Srbiji, nedostaju im znanja o aktivnom građanstvu u demokratskom društvu i ulozi međunarodnih institucija. Izveštaj je takođe otkrio da srednjoškolce u celini „malo zanimaju politički događaji i društveni angažman i da su na srednjem nivou upoznati sa trenutnim političkim događajima, uglavnom se informišući putem interneta ili putem televizije“.¹⁹⁴

¹⁹² Pavlović, Zoran, Tamara Džamonja Ignjatović, Aleksandar Baucal i Kaja Damjanović, „Građansko vaspitanje i verska nastava – podjednako (ne)važni?“ (2020) *Građanske inicijative*. Preuzeto sa: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/06/Analiza-Građansko-vaspitanje-i-verska-nastava-podjednako-nevažni.pdf>

¹⁹³ “Main Findings of Study ‘Evaluation of the Effects of the Subject Civic Education-10 Years Later’ Presented,” (April 5, 2019) *Civic Initiatives and Civil Rights Defenders*. Preuzeto sa: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/en/main-findings-of-study-evaluation-of-the-effects-of-the-subject-civic-education-10-years-later-presented/>

¹⁹⁴ “Main Findings of Study ‘Evaluation of the Effects of the Subject Civic Education-10 Years Later’ Presented,” (April 5, 2019) *Civic Initiatives and Civil Rights Defenders*. Preuzeto sa: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/en/main-findings-of-study-evaluation-of-the-effects-of-the-subject-civic-education-10-years-later-presented/>

Štaviše, izveštaj navodi da su rasizam i etnocentrizam takođe slabo razumevani koncepti. Učenici u studiji izrazili su značajne predrasude prema ljudima sa AIDS-om, članovima LGBTQ zajednice, osobama sa intelektualnim ili psihosocijalnim invaliditetom ili osobama albanske nacionalnosti, mada bi većina bila otvorena za prijateljstvo sa nekom drugom religijom ili sa osobom sa fizičkim invaliditetom. Ova uverenja se nisu značajno razlikovala među učenicima koji pohađaju časove građanskog ili verskog obrazovanja. Iako su se učenici koji slušaju časove građanskog vaspitanja bolje pokazali u pitanjima koja se odnose na građanske teme nego učenici koji slušaju versku nastavu, prema istraživanju, obe grupe su imale loš učinak. Koliko god ovi rezultati bili osrednji, oni su ipak prikazali napredak u odnosu na sličnu studiju koju je deset godina ranije sprovela ista organizacija.

Izvan standardizovanog građanskog vaspitanja, priznate nacionalne manjine, kao što su Mađari u Vojvodini, mogu da uče građansko vaspitanje na svojim jezicima u lokalnim školama i da imaju određenu slobodu u dizajniranju nastavnih planova i programa koji bi odgovorili na potrebe njihovih zajednica. Sagovornici su smatrali da je ova fleksibilnost gotovo nebitna, jer većina učenika koji pripadaju tim grupama bira časove veronauke, pre nego časove građanskog vaspitanja. Pored toga, nisu svi materijali dostupni na lokalnim jezicima, a nijedan nije prilagođen potrebama učenika sa invaliditetom. Ostale praznine u nastavnom programu, prema sagovornicima, uključuju nedostatak pomena prava pripadnika LGBTQ zajednice, kao i malo rasprave o ulozi civilnog društva i različitim metodama građanskog učešća.

Drugi razlog koji se često navodi kao uzrok za neefikasnu primenu građanskog vaspitanja jeste nedostatak obuke i resursa dostupnih predavačima. Pre 2018. godine, udžbenici za predmet građanskog vaspitanja nisu ni postojali; nastavnici su morali sami da osmišljavaju časove ili da se oslanjaju na resurse svojih kolega.¹⁹⁵ Ne postoje formalni stručni ili univerzitetski kursevi za obuku predavača, što je problematično s obzirom na to da mnogi predavači imaju obuku u drugim oblastima, a ne u građanskom vaspitanju i nemaju znanja iz predmeta koji predaju koje bi im omogućilo da kvalitetno predaju. Trenutno, nastavnici građanskog vaspitanja su licencirani pohađanjem jednog od kratkih kurseva koje nudi Ministarstvo prosvete, mada su sagovornici ovaj proces opisali kao nedovoljan da ih pripremi za predavanja iz ovog predmeta. Na kraju, nedovoljni resursi posvećeni građanskom vaspitanju doprinose percepciji među učenicima, nastavnicima i školskim administratorima da je tema manje važna od ostalih predmeta, što bi moglo uticati na broj učenika koji se odluče da pohađaju kurs.

Uprkos ovim nedostacima, bilo je napora da se podstakne aktivno učešće i poboljšaju formalne inicijative za građansko vaspitanje u Srbiji. Na primer, neke škole su uspostavile studentske parlamente; sagovornici su rekli da njihov nivo aktivnosti varira od škole do škole. Uz snažnu podršku kroz smernice i materijale za ove aktivnosti, studentski parlamenti bi mogli biti uticajan forum za mlade da grade demokratsku političku kulturu i bolje razumeju kako njihovo delovanje i učešće doprinose širim društvenim promenama kroz formalne procese. Ministarstvo prosvete je 2018. godine predstavilo izmene plana i programa, uključujući dodavanje istraživačkih projekata, obrazovnih filmova i simulacija, kako bi se poboljšalo slabo angažovanje učenika. Neke lokalne organizacije, poput Građanskih inicijativa, pomagale su u poduhvatima za poboljšanje formalnog

¹⁹⁵ Razgovor sa predstavnikom civilnog društva.

građanskog vaspitanja. Građanske inicijative su razvile obuke za predavače građanskog vaspitanja i dobile odobrenje Ministarstva za njihovo korišćenje za sertifikaciju tih predavača, ublažavajući nedostatke u obuci kroz rad sa udruženjima nastavnika. Ovi napori odražavaju podršku poboljšanju formalnog procesa građanskog vaspitanja uz dodatne resurse koje je Vlada obezbedila u tu svrhu.

Među prioritetnim oblastima za unapređenje građanskog vaspitanja u Srbiji su obuka i resursi za predavače i uspostavljanje građanskog vaspitanja kao obaveznog predmeta koji se ocenjuje. Iako su neki lokalni akteri radili na otklanjanju ključnih nedostataka u građanskom vaspitanju, trajne promene mogu se postići samo održivim delovanjem Ministarstva prosvete. Rešenja koja su identifikovale zainteresovane strane uključuju to da građansko vaspitanje bude obavezno za sve i da bude predmet koji se ocenjuje; zatim negovanje kulture rasprave i građanskog aktivizma među učenicima, integrisanje koncepta građanskog vaspitanja u druge razrede, gde je to potrebno, i pružanje dalje obuke i resursa nastavnicima i školskim rukovodiocima.

Preporuke

1. *Prilagoditi predmet građanskog vaspitanja kako bi postao obavezan i ocenjivan:* Ministarstvo prosvete bi trebalo da u potpunosti iskoristi mandat za sprovođenje građanskog vaspitanja čineći predmet obaveznim za sve učenike u osnovnim i srednjim školama i osiguravanjem da ocenjivanje bude obavezno kako bi se naglasila posvećenost formiranju aktivnih građana. Ovo osigurava da će mladi ljudi učestvovati u formalnom građanskom vaspitanju kako bi izgradili ključne demokratske stavove i uverenja tokom ranih adolescentnih godina, što je najvažnije za lični razvoj dece i mladih.
2. *Poboljšati plan i program građanskog vaspitanja kako bi se podstaklo dublje razumevanje demokratskih normi i aktivno učešće u okviru isticanja izgradnje političke i izborne kulture, sa posebnim fokusom na inkluziju i pristupačnost:* Ministarstvo prosvete bi trebalo da se ponovo poveže sa civilnim društvom i stručnjacima za obrazovanje kako bi kontinuirano ažuriralo nastavne planove i programe za građansko vaspitanje, uključujući materijale za učenje za studentske parlamente, i osiguralo da teme pokrivaju širinu građanskog učešća, uključujući promovisanje punog učešća ljudi iz marginalizovanih grupa kao što su žene, osobe sa invaliditetom i LGBTQ zajednica. Ljudi iz različitih zajednica treba da budu prikazani u aktivnim ulogama u političkom procesu i u građanskom angažmanu. Dalje, da bi proširilo pristup građanskom vaspitanju marginalizovanom/manjinskom stanovništvu, Ministarstvo bi trebalo da pruži veću podršku zajednicama nacionalnih manjina tako što će osigurati da nastavni materijali i resursi budu dosledno dostupni i ažurirani na jezicima nacionalnih manjina, kao i u formatima poput Brajevog pisma, zvučnim i lako čitljivim oblicima, tako da im mogu pristupiti učenici sa invaliditetom.
3. *Posvetiti resurse i obuku predavačima građanskog vaspitanja:* Ministarstvo prosvete treba da se angažuje sa civilnim društvom i stručnjacima za obrazovanje kako bi revidirali i podržali režime sertifikacije za predavače građanskog vaspitanja, osiguravajući da imaju dovoljno stručnosti i resursa za kvalitetno predavanje. Također, nastavne pristupe treba prilagoditi tako da budu privlačniji i interaktivniji.

Edukacija birača

Institucijama koje organizuju izbore u Srbiji trenutno nedostaje formalna strategija za edukaciju birača i institucionalna infrastruktura potrebna za obezbeđivanje adekvatne i pristupačne edukacije birača. RIK nema posebnu jedinicu niti strategiju za edukaciju birača koja bi usmeravala njihove napore. Analiza izbornog sadržaja objavljenog u većim medijima tokom izbornog perioda 2020. godine pokazala je da se samo 3 procenta sadržaja može klasifikovati ili kao edukacija birača ili kao informisanje birača, što dokazuje ozbiljnu potrebu za više ciljanih napora na strani izbornih institucija.¹⁹⁶

Sagovornici su primetili da RIK nema koordinisanu saradnju sa drugim zainteresovanim stranama kada se radi o edukaciji birača, što rezultira manjkom proaktivne edukacije birača ili informativnih materijala dizajniranih da promovišu učešće određene grupe, poput žena, mladih ili osoba sa invaliditetom. Međutim, sagovornik iz izborne administracije primetio je da oni mogu napraviti relevantne ciljane materijale za obuku birača kada im se obrati određena grupa zainteresovanih strana, kao što su organizacije osoba sa invaliditetom. Iako RIK informacije i video zapise o nacionalnim izborima proizvodi u pristupačnim formatima, poput zvučnih zapisa, znakovnog jezika i titlova,¹⁹⁷ prema rečima predstavnika civilnog društva, i dalje postoji jaz kod dopiranja informacija do osoba sa invaliditetom, posebno kada je reč o predizbornoj kampanji. Na primer, informacije o kampanji su gluvim i naglupim građanima Srbije u velikoj meri nepristupačne.¹⁹⁸

Tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, RIK nije ciljano informisao birače koji prvi put glasaju ili mlade ili one iz grupa nacionalnih manjina, iako je CeSID primetio da su neki važni materijali, vodiči i propisi o izborima za birače i članove biračkih odbora prevedeni na 11 jezika manjina.¹⁹⁹ Isto tako, trenutno se ne sprovodi edukacija birača čiji je cilj suočavanje sa preprekama u glasanju za žene, poput „porodičnog glasanja“. Uprkos donekle nepotpunom pristupu edukaciji birača, OEBS/KDILJP je primetio poboljšanja u odnosu na prethodne izbore.²⁰⁰ Kako su parlamentarni izbori 2020. godine održani tokom pandemije COVID-19, RIK je, uz podršku IFES-a, sproveo kampanju za širenje informacija specifičnih za glasanje tokom pandemije, koja je uključivala informativni materijal za birače (uključujući one sa invaliditetom), članove biračkih odbora i posmatrača. U okviru kampanje za 2020. godinu, RIK i IFES su napravili video sa uputstvom koji se emitovao na nacionalnom javnom TV servisu i saopštenja koja su se emitovala na radio stanicama širom Srbije. RIK i IFES su takođe napravili letak koji opisuje preventivne mere na dan izbora i uputstva RIK-a za postupak glasanja. Primerici ovog letka distribuirani su u devet dnevnih novina, a video je promovisan na društvenim mrežama kako bi uključio mlade u Srbiji. Dizajn letka je takođe korišćen za plakate, dostavljene na svako od 8.253 biračkih mesta širom zemlje kako bi poslužili kao podsetnik biračima i članovima biračkih odbora da slede preventivne mere.

¹⁹⁶ Izveštaj CeSID-a.

¹⁹⁷ YouTube kanal, *Republička izborna komisija*. Preuzeto sa: <https://www.youtube.com/channel/UCjBsJcOKD0qQLWcQqhdFDuw/videos>

¹⁹⁸ Izveštaj CIL.

¹⁹⁹ Izveštaj CeSID-a.

²⁰⁰ Završni izveštaj OEBS/KDILJP.

Međutim, nekoliko sagovornika u izbornoj administraciji smatralo je da su napori oko edukacije birača mogli biti vidljiviji.

Takođe su preduzeti određeni napori da se materijali za edukaciju birača prilagode biračima sa invaliditetom. RIK je kreirao QR kod kako bi potencijalne birače sa invaliditetom usmerio na dostupne informacije na svojoj veb stranici; međutim, na osnovu iskaza predstavnika izborne administracije i analize samih materijala, utvrđeno je da QR kod nije stavljen na štampane materijale, već je bio dostupan samo na YouTube video snimku,. Ovo je nažalost djelimično smanjilo efikasnost takvih mera jer je već bilo dostupno na platformi na kojoj su se prezentovale informacije u audio i vizuelnim formatima. U budućnosti RIK može poboljšati pristup za osobe sa invaliditetom ovim informacijama tako što će osigurati da se QR kodovi postave na materijale kojima se inače ne može pristupiti, poput letaka i plakata. Pored toga, veb stranica RIK-a uključuje neke funkcije pristupačnosti, poput mogućnosti povećanja veličine fonta. Prema rečima sagovornika iz izborne administracije, ugrađena je usluga pretvaranja teksta u govor, ali ako ova funkcija postoji, nije joj bilo lako pristupiti. Pristupačnost veb sajta RIK-a takođe se može poboljšati uvođenjem drugih funkcija pristupačnosti, kao što je promena kontrasta boja.

Preporuke

1. *Poboljšati RIK-ove kapacitete za edukaciju i pristup biračima:* Postojeći napori RIK-a u edukaciji birača su ograničeni i uslovljeni vremenom, resursima i kapacitetima. Da bi se ublažio nedostatak doslednog i inkluzivnog pristupa, RIK bi trebalo da uspostavi formalni plan edukacije birača, koji uključuje istraživanje i traženje povratne informacije i preporuka različitih aktera, uključujući predstavnike civilnog društva, nacionalnih manjina i marginalizovanih grupa kao što su žene, osobe sa invaliditetom i mladi. Prethodno pomenuto bi usmeravalo izradu ciljanih kampanja i inicijativa za doseganje šireg kruga birača i podsticanje izlaznosti. RIK bi takođe trebalo da osnuje, angažuje osoblje i finansira namensku jedinicu za edukaciju birača ili radnu grupu kako bi se obezbedila adekvatna primena sveobuhvatnog plana edukacije birača i identifikovale praznine u porukama prema ključnim grupama. RIK bi takođe mogao da razmotri mogućnost saradnje sa Ministarstvom prosvete radi izrade edukativnih materijala za birače koji će uskoro prvi put glasati, uključujući i za časove građanskog vaspitanja, kako bi podstakao učenike biračkog uzrasta ili blizu biračkog uzrasta da učestvuju na izborima.
2. *Proširiti pristupačnost informacija za birače:* Većina informacija za birače dostupna je putem veb stranice RIK-a, kao i putem kanala komunikacije koje koriste političke stranke. Međutim, te informacije i dalje su u velikoj meri nepristupačne biračima sa invaliditetom. RIK bi trebalo da izvrši reviziju pristupačnosti svoje veb stranice i ažurira je u skladu sa tim. RIK takođe treba da podstakne političke stranke da informacije o partijskim platformama i kampanjama dele u pristupačnim formatima.

Političko finansiranje i korupcija u izborima

Političko finansiranje i finansiranje kampanja

U proceni transparentnosti finansiranja stranaka u Srbiji iz 2010. godine, GRECO je identifikovao 10 preporuka, uključujući utvrđivanje roka za godišnje finansijske izveštaje, razjašnjenje mandata

ASK-a i jasne kriterijume za korišćenje javnih objekata u političke svrhe.²⁰¹ U drugom izveštaju o usklađenosti za 2014. godinu, GRECO je utvrdio da su sve preporuke sprovedene na zadovoljavajući način.²⁰²

Iako je GRECO čestitao „Srbiji na zakonodavnim reformama koje su uvedene poslednjih godina“, ovo telo je primetilo da „korupcija i dalje preovlađuje u Srbiji“, i da:

„Vreme i iskustvo pokazaće da li nedavni amandmani zakona efikasno služe svrsi i sprečavaju korupciju... i da li su neophodna dalja poboljšanja, bilo zakonodavne ili praktične prirode. Štaviše, od ključne je važnosti da relevantne institucije kojima su poverene antikorupcijske odgovornosti pruže odgovarajuće resurse i ovlašćenja za efikasno ispunjavanje svojih zadataka.“²⁰³

U svom izveštaju o parlamentarnim izborima 2020. godine, izveštaj Misije OEBS/KDILJP otkrio je da okvir političkih finansija ne obezbeđuje transparentnost finansiranja kampanja i da „zamagljivanje linije između kampanje vladajuće stranke... i medijsko izveštavanje o predsednikovim i Vladinim aktivnostima, ... osporava paragraf 5.4 OEBS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine“.²⁰⁴

Propisi o finansiranju stranaka i kampanja

Celokupna regulativa o finansiranju političkih partija i kampanja u Srbiji, uglavnom sadržana u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti (izmenjenom i dopunjenom 2011. godine), ne razlikuje se značajno od sličnih uredbi u zemljama u regionu ili u Evropi.²⁰⁵ Političke stranke i predizborne kampanje zasnivaju se na javnom finansiranju i prihodima iz donacija, mada finansijski izveštaji dostavljeni nakon izbora 2016. godine ukazuju da se kampanje oslanjaju gotovo isključivo na javno finansiranje.²⁰⁶ Ove informacije mogu odražavati oklevanje političkih partija da prijave donacije. Iako završni izveštaj OEBS/KDILJP preporučuje snižavanje granica donacija, političke stranke su poslednjih godina prijavile vrlo malo donacija koje su blizu limita, a GRECO je upozorio da nisko ograničenje „ne samo da ozbiljno koči transparentnost i kredibilitet sistema u odnosu na širu javnost, već takođe otežava političkim strankama da se pridržavaju pravila“.²⁰⁷

²⁰¹ „Izveštaj za treći krug evaluacije o transparentnosti finansiranja stranaka u Republici Srbiji (Tema II)“, (2010) GRECO, u nastavku teksta „GRECO (2010)“.

²⁰² „Drugi izveštaj o usaglašenosti za treći krug evaluacije za Srbiju „Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)“, „Transparentnost finansiranja stranaka“, (2014) GRECO, u nastavku teksta „GRECO (2014)“

²⁰³ GRECO (2014), str. 7.

²⁰⁴ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 13. Kopenhaški dokument dostupan je na <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

²⁰⁵ Za pregled ovog zakona, objavljenog ubrzo nakon objavljivanja, pogledajte „Srpski zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine - zakonske odredbe i preporuke za sprovođenje“, (2011) IFES.

²⁰⁶ Prema istraživanju Transparentnosti Srbija, stranke su prijavile da 97 odsto prihoda od kampanje dobijaju iz javnih sredstava. „Kampanja o trošku građana – kada objavljeno ne znači i vidljivo“, (2016) *Transparentnost Srbija*. Iako potpuni podaci sa izbora 2020. godine još uvek nisu dostupni, čini se da ukazuju na to da je zvanični nivo prihoda od predizbornih kampanja iz javnih izvora i dalje visok.

²⁰⁷ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, strana 14; GRECO (2010), strana 14; Nekoliko donacija na nivou limita donacija dato je u odnosu na izbore 2014. godine, pri čemu sredstva potencijalno potiču iz izvora koji nije zvanični donator. Istraga ovog slučaja trajala je nekoliko godina. „Tužilaštvo za dve godine nije donelo odluku o pokretanju istrage zbog sumnje na pranje novca SNS, SPS i URS“, (2019) *Insajder*.

Izgleda da je glavno područje reformi u Srbiji manje orijentisano na zakonske promene u javnom finansiranju i ograničenjima prihoda nego na aktivnosti čiji je cilj poboljšanje transparentnosti prikupljanja i trošenja sredstava i suzbijanje zloupotrebe državnih resursa. U ovom području zakonske promene mogu imati ograničenu ulogu. Kao što je GRECO izjavio, „neophodno je zakonske zahteve povezati sa stvarnom situacijom.“²⁰⁸

Podnošenje izveštaja, nadzor i pravni lekovi

Političke stranke u Srbiji dužne su da podnose godišnje finansijske izveštaje, kao i izveštaje o troškovima kampanje u roku od 30 dana od proglašenja rezultata izbora. Ne postoji obaveza izveštavanja o predizbornim kampanjama pre dana izbora, što su neki sagovornici naveli, a OEBS/KDILJP ocenila kao slabost.²⁰⁹ Značajne obaveze kod predizbornog izveštavanja, međutim, pokazale su se opterećujućim za političke stranke u zemljama u okruženju (Severna Makedonija je ključni primer). Kako verifikacija tačnosti takvih izveštaja uoči izbornog dana može biti zahtevna, postoji rizik da takvi sistemi zapravo nagrađuju političke stranke koje prijavljuju netačne informacije, sračunate tako da zadovolje biračko telo. Zahtevi za smislenim izveštavanjem, posebno oni gde je obavezno izveštavati o donacijama primljenim u predizbornim kampanjama u određenom broju dana od prijema istih, mogu biti dragoceniji od zahteva za celovitim izveštavanjem o prihodima i potrošnji.

Mandat za nadgledanje finansiranja političkih partija i kampanja u Srbiji ima ASK.²¹⁰ Tim za procenu primetio je značajnu razliku u načinu na koji sagovornici političkih partija i civilnog društva gledaju na rad ASK-a. Predstavnici političkih stranaka primetili su poboljšanje u njihovom radu i generalno su izrazili zadovoljstvo sprovođenjem propisa o finansiranju stranaka. Suprotno tome, sagovornici iz civilnog društva tvrdili su da je nadzor poštovanja postojećih propisa uglavnom površan i da ASK često ne istražuje potencijalna kršenja.

Od 2012. godine ASK angažuje posmatrače na terenu za nadzor predizbornih kampanja (angažovano je oko 120 posmatrača na izborima 2020. godine), uključujući potencijalne prekršaje i nivoe trošenja sredstava. Prema ASK-u, oni upoređuju ove nalaze sa finansijskim izveštajima izbornih učesnika. Ovo je neuobičajen pristup koji se u Evropi koristi samo u Srbiji i Albaniji. Neki sagovornici su se žalili da izveštaji posmatrača ASK-a nisu javni. Međutim, s obzirom na neizbežno ograničenu prirodu ovakvog nadzora, objavljivanje izveštaja može stvoriti netačan utisak o ukupnoj potrošnji u kampanji i bilo bi poželjno smatrati ih internim radnim dokumentima. Prema navodima ASK, kao rezultat ovog praćenja pokrenuta je jedna istraga po službenoj dužnosti.

Nijedna nadzorna institucija ne može nadgledati sve aspekte političkih finansija, a u većini zemalja se odgovorna institucija uglavnom oslanja na žalbe drugih aktera zbog netačnosti u finansijskim izveštajima ili drugih oblika kršenja pravila o finansiranju. Nedavna zakonska revizija regulatornog okvira sada zahteva da ASK odgovori na primljene žalbe u roku od pet dana.²¹¹ Procena tima

²⁰⁸ GRECO (2010), str. 14.

²⁰⁹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 14.

²¹⁰ Ovo je slično institucionalnom pristupu u Crnoj Gori i donekle Hrvatskoj i Severnoj Makedoniji. U Albaniji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, nadzor nad političkim finansijama je odgovornost EMB-a. ASK je osnovan 2009. godine i dobio je mandat za nadgledanje političkih finansija kroz *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti* iz 2011. godine.

²¹¹ „Izbori 2020. Kampanja pre kampanje, Izveštaj za period 10. februar – 3. mart 2020.“ (2020) CRTA, str. 8.

pokazuje da postoji neslaganje u pogledu efikasnosti načina na koji se pritužbe primaju i razmatraju i kako se sankcionišu otkrivena kršenja. Iako ASK ističe da je postupio po svim žalbama za koje su dostupne relevantne informacije, akteri civilnog društva tvrde da su podneli mnogo žalbi, uključujući detaljne informacije na osnovu kojih ASK nije preduzeo mere.²¹² Iako ASK može da navede vrstu informacija koje su mu potrebne za postupanje po žalbi, čini se da ne postoji formalna procedura za prijem i pregled žalbi. ASK bi trebalo da razmotri uspostavljanje takve procedure, uključujući formalni sistem upravljanja predmetima.

Zadovoljstvo je primetiti da su sagovornici iz političkih stranaka izvestili o poboljšanju komunikacije sa ASK-om, pri čemu je jedan izjavio da su „stranke ranije imale strah od ASK-a; sada je ASK izgradila odnos sa strankama radi preventivnog delovanja.“ Sagovornici iz civilnog društva imaju manje pozitivan pogled na reakciju i angažovanje ASK-a. ASK bi trebalo da nastavi da gradi svoj odnos sa političkim strankama kako bi doprineo poboljšanju propisa i pridržavanju stranaka, istovremeno nastojeći da nastavi svoje angažovanje sa grupama civilnog društva koje nadgledaju upotrebu novca u srpskoj politici.

Preporuke

1. *Razmotriti rodnu ravnopravnost u propisima o političkim finansijama:* Da bi se promovisala jednaka zastupljenost i pristup mogućnostima, izborna zakonodavstva trebalo bi da se dopuni tako da zahteva od političkih partija da troše 15 procenata svog javnog finansiranja na inicijative povezane sa rodnom ravnopravnošću (jasno definisati šta se kvalifikuje kao takva inicijativa) i uspostavi robustan mehanizam praćenja kako bi se osiguralo da stranke primenjuju ovu obavezu.
2. *Povećati transparentnost izveštavanja o donacijama dobijenim uoči izbora:* Transparentnost finansiranja kampanje mogla bi se povećati kroz pažljivo razmatranje uvođenja izveštavanja u periodu pre izbora. Umesto zahteva za kompletnim izveštajima, koji se može pokazati nepotrebno opterećujućim kako za predizborne kampanje tako i za nadzorne institucije, ovo izveštavanje se može usredsrediti na informacije od posebnog interesa za birače, kao što je prijavljivanje većih donacija u određenom broju dana nakon prijema donacije.
3. *ASK bi trebalo da razmotri uspostavljanje formalizovane procedure za prijem i pregled žalbi radi prekršaja u političkom finansiranju:* Iako posmatrači koje ASK raspoređuje uoči izbora mogu prikupiti dragocene podatke, postupak za dobijanje informacija od spoljnih aktera je od suštinskog značaja za efikasan nadzor. ASK bi trebalo da iskoristi svoju trenutnu praksu postupanja sa žalbama uspostavljanjem sveobuhvatne procedure za prijem i postupanje sa žalbama, uključujući kriterijume za to šta predstavlja žalbu i kako ASK postupa u vezi sa žalbama. Kod razvoja takve procedure trebalo bi konsultovati političke stranke, civilno društvo i pravosudni sistem, sa potonjim kako bi se osiguralo da postupak bude pogodan za efikasno sankcionisanje u slučaju ustanovljenih kršenja.
4. *Nastaviti napore za povećanje efikasnosti nadzora od strane ASK-a:* Iako je ASK preduzela korake da poboljša nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i kampanja i nad zloupotrebom javnih resursa, ova procena pokazuje da više mora biti urađeno kako bi nadzor bio efikasan i kako bi se povećalo poverenje javnosti. ASK treba da utvrdi kako

²¹² CRTA je opisala postupanje sa žalbama koje je podnela ASK u „Izbori 2020 Kampanja pre kampanje, Izveštaj za period 10. februar – 3. mart 2020.“ (2020) CRTA, str. 3-4.

da vrši unakrsnu proveru primljenih finansijskih izveštaja sa informacijama iz spoljnih izvora, a u cilju poboljšanja nadzora. Također je potrebno da nastavi da pozitivnu praksu angažovanja sa javnim institucijama i subjektima civilnog društva. Da bi bio potpuno efikasan, ASK bi trebalo da pokaže da je izolovan od političkog uticaja i da pokaže političku volju da pokrene slučajeve protiv moćnih aktera.

Zloupotreba državnih resursa

Tokom procene tokova novca u srpskoj politici 2010. godine, GRECO je obavješten da:

„u praksi, kandidati koji su već izabrani zvaničnici koriste administrativne resurse koji im stoje na raspolaganju (službeni automobili, komunikaciona oprema, usluge sekretarijata itd.) u političke svrhe, posebno u kontekstu predizbornih aktivnosti.“²¹³

Pravni okvir za zloupotrebu javnih resursa nalazi se u više zakona, uključujući i neke koji mogu izgledati nepovezani sa političkim i izbornim procesom, poput Zakona o javnim preduzećima i Zakona o osnovnim principima obrazovnog sistema.²¹⁴ Pravni amandmani koji imaju za cilj sprečavanje zloupotrebe javnih resursa uvedeni su krajem 2019. godine, mada su ih neki sagovornici opisali kao uglavnom površne. Zloupotreba državnih resursa i dalje predstavlja značajan problem, a aktuelna COVID-19 pandemija stvorila je dodatne izazove u njenom suzbijanju.²¹⁵ CRTA je pratila upotrebu državnih resursa tokom predizborne kampanje i utvrdila pojave pritiska na osoblje u javnim institucijama, zloupotrebu prostorija javnih institucija i kampanju javnih zvaničnika uz potencijalno kršenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.²¹⁶ Slično tome, Transparentnost Srbija primetila je upotrebu javnih aktivnosti u predizbornim materijalima, uključujući i Facebook stranicu vladajuće stranke.²¹⁷

Sagovornici iz civilnog društva uglavnom su utvrdili da je malo preduzeto protiv zloupotrebe državnih resursa na parlamentarnim izborima 2020. godine. OEBS/KDILJP je slično zaključio da „institucije odgovorne za nadgledanje poštovanja propisa o kampanji, kao što je ASK, nisu efikasno odgovorile na pitanja i navode o zloupotrebi položaja i državnih resursa“.²¹⁸ Da se efikasno suzbije zloupotreba državnih resursa, institucije, uključujući ASK, zahtevaju značajan nivo političke nezavisnosti, jasno definisan mandat za delovanje protiv mogućih zloupotreba, neophodne resurse i procedure i političku volju za razotkrivanje moćnih političkih aktera.²¹⁹

Efikasna državna intervencija protiv zloupotrebe državnih resursa ne sme se smatrati odgovornošću samo jedne institucije. Nadležna odeljenja u policijskim jedinicama i pravosuđu takođe moraju delovati snažno kako bi istražila i, prema potrebi, odreagovala u slučajevima kada

²¹³ GRECO (2010), str. 15.

²¹⁴ Pogledajte odeljak „Izborni pravni okvir“.

²¹⁵ Veliki bojkot opozicije parlamentarnih izbora 2020. godine značio je da se čak i pozivanje ljudi da glasaju može shvatiti kao pokušaj uticaja na proces.

²¹⁶ Pogledajte na primer „Izbori 2020. Kampanja pre kampanje, Izveštaj za period 10. februar – 3. mart 2020.“ i „Izbori 2020. Izveštaj o dugoročnom posmatranju od 25. maja do 14. juna 2020.“ (2020) CRTA.

²¹⁷ „Agencija odobrava dvostruku eksploataciju funkcionerske kampanje,“ (2020) *Transparentnost Srbija*. U jednom prijavljenom slučaju tvrdilo se da su ljudi plaćeni od izvora bliskih tadašnjoj vladinoj stranci da objavljuju informacije na društvenim mrežama podržavajući vladu i podrivajući opoziciju. „Zamak: Kako vladari Srbije manipulišu umovima i ljudima“, (2020) *Balkan Insight*.

²¹⁸ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 13.

²¹⁹ Videti „Zajedničke smernice za sprečavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa“ (2016.) Venecijanska komisija i OEBS/KDILJP.

se državni resursi zloupotrebljavaju iz političkih razloga. U Srbiji je potrebna sveobuhvatna analiza napora u sprečavanju zloupotrebe državnih resursa.

Preporuke

1. *Dodatno pojasniti efikasno praćenje zloupotrebe državnih resursa:* Treba sprovesti reviziju regulatornog okvira protiv zloupotrebe državnih resursa, uključujući pritisak na osoblje u javnim institucijama i zloupotrebu javnih prostorija i naloga na društvenim mrežama. Ovaj nadzor mora obuhvatiti sve relevantne aktere i usredsrediti se na to kako se može nadgledati poštovanje odredbi koje se uvode i kako osigurati da se potencijalna kršenja mogu sankcionisati.
2. *Preduzeti sveobuhvatne aktivnosti za efikasno suzbijanje zloupotrebe državnih resursa:* Iako je u Srbiji neophodna revizija regulatornog okvira, efikasno suzbijanje zloupotrebe državnih resursa zahteva sveobuhvatan pristup različitih aktera. Pravosuđe mora imati kapacitet i političku volju da se bavi slučajevima ove vrste, a pojedinačne javne institucije moraju da razmotre kako resursi pod njihovom kontrolom mogu biti zaštićeni od zloupotrebe. Moraju se podržati naponi civilnog društva da razotkrije zloupotrebu.
3. *Razmisliti o tome kako inicijative protiv korupcije mogu uticati na marginalizovano stanovništvo, uključujući zloupotrebu državnih resursa:* ASK bi mogao saradivati sa drugim institucijama kako bi uključio lokalno i marginalizovano stanovništvo, kao što su etničke manjine, rodne manjine, osobe sa invaliditetom, mlade žene i žene iz ruralnih sredina u antikorupcijski nadzor i sprovođenje antikorupcijskih planova. To bi moglo uključivati jačanje rodno osetljivog praćenja i ocenjivanja javnih zvaničnika i učinka Vlade u cilju praćenja potencijalnih zloupotreba.

Nezavisnost i odgovornost Agencije za sprečavanje korupcije

Zbog svoje jedinstvene uloge u obezbeđivanju državnog nadzora ili izolovanja demokratskih procesa od političkog mešanja, nezavisnim institucijama poput ASK-a neophodna je nezavisnost od političkih lidera kako bi mogle da izdrže pokušaje manipulacije. Kako bi se osiguralo da nezavisne nadzorne institucije ne postanu žrtve korupcije, pristrasnog ponašanja ili neadekvatnog vođstva, potrebno je da postoje odgovarajući mehanizmi odgovornosti. Pravilna ravnoteža nezavisnosti i odgovornosti je važna kako bi se ovim institucijama omogućilo da efikasno ispune svoje mandate.²²⁰ Ovaj odeljak se oslanja na IFES-ov *Okvir za ostvarivanje autonomije i odgovornosti*²²¹ kao alat za analizu nadležnosti i ograničenja koje ASK ima. Okvir naglašava pet dimenzija nezavisnosti neophodnih da bi nezavisna agencija mogla u potpunosti da obavlja svoj mandat i tri vrste mera odgovornosti koje omogućavaju instituciji da postigne javni kredibilitet i podršku.

Autonomija: Nezavisnost ASK-a utvrđena je u nedavno izmenjenom Zakonu o sprečavanju korupcije.²²² Međutim, *de jure* nezavisnost nije dovoljna da bi se obezbedila nezavisnost u praksi – nezavisne institucije takođe moraju da imaju dovoljno resursa i osoblja, jasan mandat i mogućnost razvijanja unutrašnjih politika i prioriteta, kao i definisane procedure za imenovanja

²²⁰ Postoji nekoliko komponenti autonomije i odgovornosti, koje su detaljno opisane u IFES-ovom [Okviru za autonomiju i odgovornost](#), ovde „Okvir za autonomiju i odgovornost“.

²²¹ Okvir za autonomiju i odgovornost.

²²² Zakon o sprečavanju korupcije, član 3.

zasnovane na merljivim kriterijumima. Zakon o sprečavanju korupcije uključuje posebne mere zaštite finansijske nezavisnosti Agencije, uključujući i to da joj budžet bude dovoljan da samostalno i efikasno obavlja svoj posao, da ima nezavisnost u raspolaganju svojim sredstvima i da Vlada ne može obustaviti ili ograničiti upotrebu sredstava.²²³ To su važni mehanizmi pravne zaštite i čini se da je postojao pozitivan trend povećanja budžeta i osoblja od 2014. do 2019. godine.²²⁴ Međutim, izveštaj Instituta za demokratiju „Societas Civilis“ - Skoplje (IDSCS) primećuje da „ovaj trend mora da se nastavi da bi omogućio dalji razvoj kapaciteta ASK-a“.²²⁵ Zakon o sprečavanju korupcije takođe uključuje nekoliko odredbi koje bi mogle da pomognu u osiguravanju da rukovodstvo ASK-a bude nepristrasno i profesionalno, uključujući postupak otvorenog konkursa.²²⁶ Takođe, postoje uslovi kojima je definisano da direktor i članovi Veća agencije moraju biti pravnici, te imati najmanje devet godina relevantnog iskustva dok članovi Veća moraju i da polože test koji je usvojilo Ministarstvo pravde, a koji sprovodi Pravosudna akademija.²²⁷ Pored toga, po zakonu, direktor i članovi Veća ne smeju biti članovi političke stranke ili političkog subjekta.²²⁸ Međutim, sagovornici su приметili da je stvarni uticaj ove odredbe ograničen jer je legalno moguće prekinuti članstvo u stranci pre nego što se prijavite za to mesto. Prema izveštaju IDSCS-a, opozicione stranke protestovale su zbog izbora trenutnog direktora usled navodnih jakih veza sa vladajućom strankom, uključujući kandidaturu na lokalnim izborima 2016. godine, privatnu donaciju stranci i imenovanje u radno telo zaduženo za sprovođenje izbora 2017. godine od strane stranke.²²⁹

Iako su otvoreni konkurs i konkretni i objektivni kriterijumi važni, izveštaj IDSCS-a napominje da je uloga Ministarstva pravde u raspisivanju konkursa zabrinjavajuća budući da može pružiti priliku Vladi da se umeša u rad ASK-a odlaganjem ili ometanjem postupka izbora. Međutim, uloga Pravosudne akademije u sprovođenju postupaka odabira kandidata, uključujući i ispit, može pomoći da se izbegne sumnja u političko mešanje u procesu provere da li su ispunjeni uslovi i da li je ispit sproveden pošteno.²³⁰

Kada Pravosudna akademija identifikuje listu kvalifikovanih kandidata, Ministarstvo pravde ih predstavlja Narodnoj skupštini koja bira kandidate za imenovanje.²³¹ Ovaj proces je nedavno uveden u zakon, ali se u trenutku pisanja ovog izveštaja još nije primenjivao u praksi. Međutim, mogućnosti za političku umešanost postoje i s obzirom na to da je Narodna skupština ranije

²²³ Zakon o sprečavanju korupcije, član 4.

²²⁴ Glušac, Luka. „Odnos Narodne skupštine Republike Srbije prema Agenciji za sprečavanje korupcije,“ (2020) IDSCS.

²²⁵ Glušac, Luka. „Odnos Narodne skupštine Republike Srbije prema Agenciji za sprečavanje korupcije,“ (2020) IDSCS.

²²⁶ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 11. i 22.

²²⁷ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 10, 12, 21 i 23.

²²⁸ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 10. i 21.

²²⁹ Glušac, Luka. „Odnos Narodne skupštine Republike Srbije prema Agenciji za sprečavanje korupcije,“ (2020) IDSCS.

²³⁰ Glušac, Luka. „Odnos Narodne skupštine Republike Srbije prema Agenciji za sprečavanje korupcije,“ (2020) IDSCS.

²³¹ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 13. i 24.

odlagala na nekoliko godina imenovanje članova odbora koji nisu imali podršku od strane vladajuće stranke.²³²

Odgovornost: ASK je formalno odgovoran Narodnoj skupštini i dužan je da podnosi godišnje izveštaje o radu. ASK takođe može da podnese vanredne izveštaje o svom radu ili o stanju korupcije na sopstvenu inicijativu ili na zahtev Narodne skupštine.²³³ Nezavisne institucije uglavnom imaju jedinstvene odnose sa zakonodavnim vlastima, jer su im često direktno odgovorne, ali takođe mogu svojim izveštavanjem pomoći zakonodavnom telu u njihovom nadzoru.²³⁴ Uzimajući ovo u obzir, izveštaji ASK-a su od 2014. do 2017. godine predstavljeni samo pred nadležnim odborom, a ne i na plenarnom zasedanju, što je obavezno prema parlamentarnoj proceduri, što ukazuje na prostor za unapređenje ovog odnosa.²³⁵ Izveštaj za 2018. godinu predstavljen je na plenarnoj sednici, što je pozitivno. Međutim, ocena nije bila previše sadržajna, možda delimično zbog bojkota rada Narodne skupštine od strane opozicije u tom trenutku.²³⁶

Pored formalnih mehanizama odgovornosti, javna odgovornost važna je i za nezavisne institucije i kako bi se osiguralo da one deluju u skladu sa javnim interesom. Javna odgovornost može uključivati proaktivnu komunikaciju, pristupačnost javnosti i mere transparentnosti.²³⁷ Kao što je gore pomenuto, sagovornici iz političkih partija i civilnog društva izvestili su o različitim nivoima zadovoljstva radom ASK-a. Važno je da ASK, i posebno njegov Sektor za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, nastave da nadograđuju odnose sa političkim strankama, istovremeno unapređujući komunikaciju i saradnju sa civilnim društvom.

Takođe je važno da postoje jasni standardi i postupci koji mogu pomoći u proceni učinka unutar i izvan institucije. Ovo treba biti transparentno za javnost. Kako bi se stvorio okvir na osnovu koga unutrašnji i spoljni akteri mogu da razumeju i procene učinak, ASK treba da obezbedi da postoje pisane procedure i unutrašnje politike koje bi definisale ključne procese (uključujući postupke za žalbe kako je gore diskutovano).

Preporuke

1. **Poboljšati procese i procedure za izgradnju poverenja u ASK:** ASK treba da radi na tome da osigura da se procedure i politike formalizuju u pisanoj formi i objavljuju kako bi se izgradilo poverenje i održavala odgovornost prema javnosti. Ove formalizovane procedure i politike takođe mogu predstavljati osnovu za praćenje internog i spoljnog učinka. Zatim, ASK treba da razmotri praksu podnošenja izveštaja Narodnoj skupštini, na sopstvenu inicijativu, kako bi se istakla kritična područja ili preporuke, posebno oni u vezi sa političkim finansijama i zloupotrebom državnih resursa, što bi pomoglo u izgradnji jačeg nadzornog

²³² Glušac, Luka. „Odnos Narodne skupštine Republike Srbije prema Agenciji za sprečavanje korupcije,“ (2020) *IDSCS*.

²³³ Zakon o sprečavanju korupcije, član 39.

²³⁴ Shein, Erica, Alexandra Brown, “Preserving Independent and Accountable Institutions - COVID-19 Briefing Series,” (2020) *IFES*.

²³⁵ De Vrieze, Franklin, Luka Glušac, “Parliament’s relationship to anti-corruption agencies: Evidence from Lithuania, Ukraine and Serbia,” (July 2020) *Westminster Foundation for Democracy*.

²³⁶ De Vrieze, Franklin, Luka Glušac, “Parliament’s relationship to anti-corruption agencies: Evidence from Lithuania, Ukraine and Serbia,” (July 2020) *Westminster Foundation for Democracy*.

²³⁷ Shein, Erica, Alexandra Brown, “Preserving Independent and Accountable Institutions - COVID-19 Briefing Series,” (2020) *IFES*.

odnosa sa Narodnom skupštinom. Izveštaji bi trebalo da budu transparentni i da uključuju uvide civilnog društva i drugih aktera kako bi se osnažila javna podrška.

2. *Angažovati civilno društvo na izgradnji transparentnosti i odgovornosti:* ASK treba da razmotri proaktivno uključivanje i saradnju sa organizacijama civilnog društva, posebno onima koje su uključene u praćenje novca u politici. Ovo bi poboljšalo odnos između vlasti i civilnog društva u pogledu nadzora nad borbom protiv korupcije i ojačalo poverenje u ASK kao transparentnu i odgovornu instituciju koja funkcioniše bez političkog uticaja.

Rešavanje izbornih sporova

Efikasno rešavanje izbornih sporova je od vitalnog značaja za garantovanje integriteta i legitimiteta izbora. IFES je razvio jasnu i rigoroznu metodologiju za merenje efikasnosti i kredibiliteta procesa rešavanja izbornih sporova, koja polazi od međunarodno prihvaćenih standarda i zasnovana je na široko priznatom osnovnom pravu na učešće u vladavini.²³⁸ Ova procena se oslanjala na ove utvrđene standarde za analizu mehanizama za rešavanje izbornih sporova u Srbiji i davanje efikasnih preporuka grupisanih u četiri potkategorije: 1) institucionalni model; 2) pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova; 3) pravni lekovi i sankcije i izvršenje odluka; 4) informisanje i edukacija javnosti.

Ovom procenom utvrđeno je da je drugi element – pravila i postupci za istragu i rešavanje prigovora/žalbi – prioritetno područje za reformu. Sagovornici su istakli značajne izazove u obezbeđivanju fer i poštenog postupka zbog kratkih rokova za rešavanje sporova, kao i značajne praznine u istrazi i postupcima za odlučivanje po prigovorima/žalbama. Pored toga, procena ukazuje na potrebu za uvođenjem obuke i javnog informisanja kako bi se povećao kredibilitet procesa rešavanja sporova.

Institucionalni model rešavanja izbornih sporova

Svrha postojanja postupka za izborne sporove je osiguranje kredibiliteta i poverenja primenom jasnog i doslednog prava na obeštećenje koje je dostupno svim oštećenim stranama. Ovo pravo mora biti jasno utvrđeno u zakonu i poznato javnosti. Tačnije, političke stranke, kandidati i birači moraju znati koji institucija je nadležna za koje vrste sporova, kao i proceduralna i materijalna pravila koja će upravljati procesom odlučivanja o žalbi.

U Srbiji je nadležnost za rešavanje izbornih sporova relativno jednostavna. Administrativne žalbe u vezi sa kršenjem izbornih prava (prigovori) mogu se podneti nadležnoj izbornoj komisiji: RIK-u za nacionalne izbore i relevantnom izbornom organu u okviru jedinice lokalne samouprave za lokalne izbore. U Zakonu o izboru predsednika Republike ne postoje žalbeni postupci, iako su u praksi žalbe na predsedničke izbore podložne istim procedurama kao one navedene u Zakonu o izboru narodnih poslanika.

²³⁸ Ovi kriterijumi obuhvataju sledeće: (1) ustanovljeno pravo na naknadu štete usled izbornih žalbi i sporova; (2) jasno definisan režim izbornih standarda i procedura; (3) nepristrasni i informisani arbitar; (4) sistem koji sudski ubrzava odluke, istovremeno štiteći odgovarajući postupak; (5) utvrđeni teret dokazivanja i dokazni standardi; (6) smisleni i efikasni pravni lekovi; i (7) efikasan proces obrazovanja relevantnih zainteresovanih strana. Ovi standardi detaljnije su obrađeni u Vickery, Chad, „Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)“, (ed. 2011) IFES.

Uprkos tome što su brojni predstavnici stranaka uključeni u rad RIK-a, sagovornici uglavnom smatraju RIK manje ili više neutralnim u odlučivanju.²³⁹ Međutim, sagovornici su tvrdili da je proces rešavanja izbornih sporova bio neefikasan, pre svega zbog vrlo kratkih rokova i izazova u prikupljanju dokaza za dokazivanje osnova prigovora/žalbi,²⁴⁰ o čemu se detaljnije govori u odeljku ispod. Pored toga, Završni izveštaj OEBS/KDILJP navodi da se „žalbe protiv odluka RIK-a podnose samom RIK-u, što povlači rizik od sukoba interesa“.²⁴¹ Ovaj model nije neuobičajen i rizik se može umanjiti osiguravanjem prava na apelaciju. Iako RIK razmatra prigovore na sednicama koje su otvorene za javnost, podnosioci prigovora ne učestvuju u procesu. Takođe ne postoji zakonska obaveza da RIK javno objavljuje odluke, iako je RIK počeo da objavljuje odluke na internetu tokom nedavnih izbora. Međutim, sagovornici navode da su te odluke objavljene tek nedeljama nakon izbornog dana.²⁴²

Ne postoje zvanične statistike o broju prigovora podnesenim RIK-u. Međutim, odluke po prigovorima su dostupne na veb stranici, zajedno sa snimcima sednica na kojima su odluke donete. CeSID je za analizu prigovora podnetih tokom ciklusa parlamentarnih izbora 2020. godine, koristio informacije sa veb stranice RIK-a, kao i informacije prikupljene od posmatrača. Prema CeSID-u, RIK-u je tokom izbornog ciklusa podneto oko 6.000 prigovora – većina vezano za odluku o nastavku kampanje nakon pauze koja je usledila zbog pandemije virusa COVID-19 kao i zbog nepravilnosti u radu biračkih odbora.²⁴³ Iako su mnogi bili identični ili duplikati,²⁴⁴ na kraju je CeSID utvrdio da su prihvaćena samo tri prigovora.²⁴⁵ Ovo odstupanje nagoveštava osnovne izazove u traženju pravnog leka kroz formalni sistem za rešavanje izbornih sporova. Pored toga, prema rečima sagovornika, većinu prigovora uglavnom podnose političke stranke i domaći posmatrači (u svojstvu birača) individualno, ali (osim istovetnih prigovora podnetih tokom parlamentarnih izbora 2020. godine) vrlo mali broj prigovora podnose birači.²⁴⁶ Ovo je posebno tačno na lokalnom nivou i sagovornici su приметili da se birači mogu plašiti krivice i posledica usled stavljanja svog imena u zvanične žalbe.²⁴⁷

Žalbe u vezi sa finansijskim izveštajima stranaka i kampanja i korišćenjem državnih resursa podnose se ASK-u. ASK takođe ima ovlašćenje da pokrene postupak po službenoj dužnosti kao odgovor na nalaze tokom aktivnosti nadzora, kao što je pomenuto gore u delu „Političko finansiranje i finansiranje kampanja“. Kao odgovor na postupke, ASK može izdati upozorenja i pokrenuti prekršajni i krivični postupak zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, iako ASK ne goni direktno.²⁴⁸ Kao što je napomenuto gore u delu „Političko finansiranje i korupcija u izborima“, sagovornici iz političkih partija generalno su na rad ASK-a gledali povoljnije od

²³⁹ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁴⁰ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁴¹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 19.

²⁴² Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁴³ Izveštaj CeSID-a.

²⁴⁴ Na primer, birači su podneli 2.591 žalbu protiv odluke RIK-a da nastavi izborni proces zbog zabrinutosti od upornih rizika po javno zdravlje usled COVID-19. Ove žalbe su navodno bile copy-paste duplikati preuzeti sa Facebook stranice. Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 20.

²⁴⁵ Izveštaj CeSID-a.

²⁴⁶ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁴⁷ Izveštaj CeSID-a.

²⁴⁸ Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 6; Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, članovi 35–37.

civilnog društva. Međutim, sagovornici su primetili da su nedavne pravne reforme povećale transparentnost i efikasnost žalbenog postupka.²⁴⁹

Na odluke RIK-a, lokalnih izbornih organa i ASK-a²⁵⁰ može se uložiti žalba Upravnom sudu Srbije, koji donosi konačnu odluku. Tokom parlamentarnih izbora 2020. godine sud je razmatrao 4.912 žalbi – većina kojih su žalbe na odluke RIK-a.²⁵¹ Iako se činilo da sagovornici generalno veruju da je Sud nepristrasan, izražena je zabrinutost zbog kratkih rokova u kojima se mora odlučivati o predmetima.²⁵² Neki sagovornici su smatrali da Sud ne istražuje dokaze, već ima tendenciju da, zbog kratkog vremenskog okvira za postupanje, „kopira“ odluke RIK-a.²⁵³ Pozitivno je, međutim, to da su sagovornici primetili da Sud donosi blagovremene odluke i objavljuje ih na internetu, gde služe kao važan resurs za posmatrače kada informacije od RIK-a nisu odmah dostupne.²⁵⁴

Pravila i procedure za istraživanje i rešavanje žalbi i sporova

Postojanje jasnih i doslednih standarda i procedura za rešavanje izbornih sporova presudno je za izgradnju i održavanje poverenja u izborni proces. Standardi i procedure trebalo bi da sadrže jasne smernice o pravnom položaju, teretu dokazivanja, standardima dokaza, mogućim pravnim lekovima i rokovima u postupku. Ovi standardi i procedure moraju biti uspostavljeni mnogo pre početka izbornog procesa i jasno saopšteni svim akterima.²⁵⁵

Uzevši zajedno, odredbe sadržane u postojećim zakonima, propisima i pravilnicima za rešavanje upravnih sporova prilično su široke i ostavljaju značajne praznine. Ne postoje smernice o zahtevima za validnu žalbu, vrstama dokaza koji se mogu uzeti u obzir, nivou istrage potrebnom za različite vrste žalbi ili standardu dokaza potrebnom za uspešnu žalbu. U izbornom zakonskom okviru nema naznaka tereta dokazivanja, iako Zakon o opštem upravnom postupku ukazuje na to da teret pada na podnosioca žalbe.²⁵⁶ Zakoni pružaju neke smernice o pravnom položaju, iako ovo nije u potpunosti dosledno između lokalnih i nacionalnih izbora.²⁵⁷

Izborni zakoni pružaju jasan vremenski okvir za postupak rešavanja sporova; međutim, rokovi su nerazumno kratki i kočje kako zaštitu u skladu sa pravilima fer postupka, tako i efikasnu istragu. Iako uski i rigidni, izborni kalendari mogu zahtevati blagovremeni postupak rešavanja sporova, a

²⁴⁹ Videti npr. „Parlamentarni izbori 2020: Završni izveštaj sa preporukama (sažetak)“, (2020) CRTA, str. 6.

²⁵⁰ U slučajevima koji ne uključuju krivična ili prekršajna dela (npr. obustava prenosa sredstava iz javnih izvora). Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 43.

²⁵¹ Prema konsultacijama sa Upravnim sudom Srbije, 4.674 su bile žalbe RIK-a, 1 pokrajinske izborne komisije, 113 lokalnih izbornih komisija i 112 opštinskih izbornih komisija.

²⁵² Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva i predstavnikom političke stranke.

²⁵³ Razgovor sa predstavnikom političke stranke.

²⁵⁴ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁵⁵ Vickery, Chad, „Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE),“ (ed. 2011) IFES.

²⁵⁶ Videti član 127. Zakona o opštem upravnom postupku.

²⁵⁷ Za nacionalne izbore pruža se pravni status biračima, kandidatima i onima koji predaju izborne liste zbog „kršenja izbornih prava tokom izbora ili nepravilnosti u imenovanju ili izbornom postupku“. Statusi za nepravilnosti u brojanju ili žalbe u vezi sa rezultatima nisu izričito pomenuti, iako se u praksi prepoznaje status. Zakon o izboru narodnih poslanika, član 95. S druge strane, Zakon o lokalnim izborima omogućava biračima, kandidatima ili predlagračima da podnesu žalbe zbog „nepravilnosti u postupku kandidovanja, sprovođenja, utvrđivanja i objavljivanja rezultata izbora,“ što se čini da obuhvata više administrativnih uzroka delovanja, ali ne uključuje eksplicitno kršenje izbornih prava. Zakon o lokalnim izborima, član 52.

važno je i osigurati odgovarajuću ravnotežu između pravičnosti i efikasnosti kako bi se sprečilo odbacivanje slučajeva bez istrage, što bi kršilo pravo na pravično saslušanje.²⁵⁸

U završnom izveštaju OEBS/KDILJP primećeno je da su trenutni rokovi za podnošenje žalbi i donošenje odluka „u suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom“ i preporučeno je da se rokovi produže.²⁵⁹ Sagovornici su dosledno ponavljali ovakav nalaz.

Iako Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima rokove navode odvojeno, oni su vrlo slični. Prigovori se moraju podneti nadležnoj izbornoj komisiji²⁶⁰ u roku od 24 sata od sporne radnje, propusta ili odluke. Međutim, Zakon o lokalnim izborima kaže „u roku od 24 sata od *dana*“²⁶¹, dok Zakon o izboru poslanika kaže „u roku od 24 sata od *sata*“.²⁶² Nadležna komisija mora doneti odluku u roku od 48 sati od prijema prigovora.²⁶³ Rokovi za podnošenje apelacije su čak i kraći za sporove na lokalnim izborima od onih koji se odnose na nacionalne izbore – 24 sata od donošenja odluke po prigovoru kada se radi o lokalnim izborima²⁶⁴ u odnosu na 48 sati za podnošenje žalbe kada se radi o nacionalnim izborima.²⁶⁵ Po osnovu apelacije, kako za lokalne tako za nacionalne izbore, Upravni sud mora doneti odluku u roku od 48 sati.²⁶⁶

Kratki rokovi ne ispunjavaju međunarodne standarde i ne pružaju dovoljno vremena podnosiocima da podnesu prigovore ili žalbe.²⁶⁷ Rok za podnošenje prigovora je posebno kratak jer vreme počinje od donošenja odluke, radnje ili propusta izbornih zvaničnika, a ne kada je podnosilac prigovora upoznat sa nepravilnošću. Završni izveštaj OEBS/KDILJP preporučuje da „rokovi za podnošenje treba da teku od trenutka kada je podnosilac uočio nepravilnost“.²⁶⁸ Iako ne postoji zvanična statistika o broju odbačenih prigovora zbog propuštanja roka za podnošenje istog, tokom parlamentarnih izbora 2020. godine birači su podneli 2.591 prigovor na odluku RIK-a da nastavi izborni proces, zbog zabrinutosti usled rizika po javno zdravlje izazvanih pandemijom COVID-19.²⁶⁹ Iako su ovi prigovori navodno bili kopirani sa Facebook stranice, oni su zbirno odbačeni usled neispunjavanja roka od 24 sata za podnošenje.²⁷⁰

Takođe, podnosioci nemaju dovoljno vremena da potkrepe svoje prigovore, niti izborne komisije i Upravni sud imaju vremena da u potpunosti istraže osnove. Iako ni Zakon o izboru narodnih poslanika ni Zakon o lokalnim izborima ne daju smernice za vrste prihvatljivih dokaza ili postupak istrage, Zakon o opštem upravnom postupku popunjava praznine u Zakonu o izboru narodnih poslanika²⁷¹ i predviđa da „svi odgovarajući resursi za utvrđivanje činjenica u određenom slučaju

²⁵⁸ “Elections on Trial,” *IFES*, str. 30-31.

²⁵⁹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 19–20.

²⁶⁰ Bilo RIK za nacionalne izbore ili relevantno EMB u jedinici lokalne samouprave za lokalne izbore.

²⁶¹ Zakon o lokalnim izborima, član 52.

²⁶² Zakon o izboru narodnih poslanika, član 95

²⁶³ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 96; Zakon o lokalnim izborima, član 53.

²⁶⁴ Zakon o lokalnim izborima, član 54. Nadležna komisija tada ima 12 sati da dostavi sudu sve relevantne dokumente i podatke.

²⁶⁵ izboru narodnih poslanika, član 97. RIK tada ima 24 sati da dostavi sudu sve relevantne dokumente i podatke.

²⁶⁶ izboru narodnih poslanika, član 97; Zakon o lokalnim izborima, član 54.

²⁶⁷ Mišljenje br. 190/2002: Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Deo II, 3.3 (g), Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija).

²⁶⁸ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 20.

²⁶⁹ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 20.

²⁷⁰ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 20.

²⁷¹ Poslovnik o radu, Republička izborna komisija, član 24.

mogu da se koriste kao dokazi“, izričito navodeći dokumente, svedočenje svedoka, izjave stranaka, nalaze i mišljenja veštaka i istragu na licu mesta.²⁷² Zakon o opštem upravnom postupku takođe zahteva održavanje javne rasprave, osim ako zakonom nije drugačije određeno.²⁷³ Međutim, delimično zbog restriktivnih rokova, sagovornici su primetili da se odluke RIK-a, u praksi, u potpunosti oslanjaju na službene zapisnike sa biračkog mesta. Ako se u tim evidencijama ne pominje nepravilnost, žalbe se, u drugom stepenu, obično odbacuju bez dalje istrage.²⁷⁴ CeSID je otkrio da je ova praksa „ograničila obim prigovora birača“ s obzirom na njihove mogućnosti i autoritet u odnosu na biračka mesta.²⁷⁵ Prema sagovornicima, biračima je praktično nemoguće da komisiji pruže dokaze; sve što imaju je njihova reč.²⁷⁶

U izbornim sporovima nije neobično da postoji neravnoteža u pogledu pristupa dokazima između podnosioca žalbe i izbornog organa. To organima za sprovođenje izbora stavlja dodatni teret da proaktivno istražuju legitimne prigovore. Oslanjanje na zapisnike sa biračkih mesta kao jedini izvor dokaza posebno je zabrinjavajuće s obzirom na kvalitet dokumentacije. Uputstvo za sprovođenje parlamentarnih izbora 2020. godine uključivalo je nove odredbe koje su glasile da će RIK poništiti rezultate glasanja na biračkim mestima gde se zapisnik sa tog mesta ne dostavi ili gde nije moguće utvrditi rezultate glasanja.²⁷⁷ To je dovelo do toga da je RIK naložio ponovljeno glasanje na 233 biračka mesta, dok su samo na jednom biračkom mestu rezultati poništeni formalnim žalbenim postupkom.²⁷⁸

Upravni sud se suočava sa sličnim izazovima koji proističu iz kratkih rokova. Procesu Upravnog suda uglavnom se regulišu Zakonom o upravnim sporovima, koji, na primer, predviđa javne rasprave radi utvrđivanja činjenica u slučaju.²⁷⁹ Sud je obično u mogućnosti da odluči o predmetu bez saslušanja ako je „predmet spora takav da očigledno ne zahteva neposredno saslušanje“ ili ako se stranke saglase da odustanu od ročišta.²⁸⁰ U svakom slučaju, Sud je dužan da pruži opravdanje kada ne održi javnu raspravu.²⁸¹ Međutim, zbog kratkih rokova, Sud je utvrdio da javne rasprave nisu prikladne za izborne sporove, pa se takve rasprave nikada ne održavaju kada su u pitanju izborni sporovi.²⁸² Prema Završnom izveštaju OEBS/KDILJP, Sud je izjavio da „rok od 48 sati ne pruža dovoljno vremena za temeljnu reviziju slučaja za donošenje konačne odluke i ne dozvoljava vreme za javnu raspravu“.²⁸³ Zbog kratkih rokova za donošenje odluka i velikog broja žalbi, Sud propisuje 24-časovnu pripravnost za sudije i pomoćno osoblje dok se ne odluči o žalbama nakon izbora i obustavlja presuđivanje u neizbornim sporovima.²⁸⁴ Pored toga,

²⁷² Zakon o opštem upravnom postupku. član 139.

²⁷³ Zakon o opštem upravnom postupku. članovi 9 i 144–153.

²⁷⁴ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁷⁵ Izveštaj CeSID-a.

²⁷⁶ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁷⁷ Izveštaj CeSID-a.

²⁷⁸ Izveštaj CeSID-a.

²⁷⁹ Zakon o upravnim sporovima, članovi 33 i 35.

²⁸⁰ Zakon o upravnim sporovima, član 33.

²⁸¹ Zakon o upravnim sporovima, član 33.

²⁸² Konsultacije sa Upravnim sudom Srbije.

²⁸³ Završni izveštaj OEBS/KDILJP, str. 19–20.

²⁸⁴ Konsultacije sa Upravnim sudom Srbije.

sagovornici su приметили da bi pozivanje svedoka iz cele zemlje u roku bilo praktično nemoguće.²⁸⁵ Ovo čini da je osnovno pravo na žalbu praktično nemoguće podržati u izbornom kontekstu u Srbiji.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti uključuje relevantne zakonske odredbe za rešavanje žalbi podnetih ASK-u u vezi sa finansiranjem kampanje i korišćenjem administrativnih resursa. Međutim, posebne odredbe u Zakonu o sprečavanju korupcije se generalno primenjuju na žalbe u vezi sa koruptivnim ponašanjem,²⁸⁶ a one uključuju više detalja od odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.²⁸⁷ Na primer, Zakon o sprečavanju korupcije uključuje eksplicitne standarde za žalbe i odgovornost ASK-a da pokuša da ispravi neispravne žalbe,²⁸⁸ što nije obuhvaćeno Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti. Nejasno je zašto postoje odvojeni procesi prema ova dva zakona ili zašto su ove zakonske odredbe nedosledne.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti sadrži određene smernice za utvrđivanje okolnosti po žalbi, pri čemu ASK može pozvati pojedince i zatražiti podatke kako bi utvrdio da li je došlo do kršenja zakona.²⁸⁹ Pored toga, ASK ima pet dana da istraži i donese odluku po žalbi, što pruža više vremena za istragu i potkrepljivanje žalbi i neophodno je da odluke objavi na svojoj veb stranici u roku od 24 sata.²⁹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku uređuje sve nedostatke u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti.²⁹¹ ASK takođe ističe da, iako koristi interni postupak za upravljanje žalbama na osnovu vlastite prakse, imao bi koristi od pismenog utvrđivanja procesa i postupaka.

Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka

Efikasan postupak odlučivanja o žalbama mora pružiti adekvatne i odgovarajuće pravne lekove. Ovi pravni lekovi moraju biti jasno uspostavljeni uoči izbornog procesa i efikasni mehanizmi moraju postojati da osiguraju njihovo izvršenje.²⁹²

Što se tiče administrativnih prigovora, sagovornici koji su konsultovani tokom ove procene prvenstveno su se bavili mogućnošću poštenog saslušanja, što je podrivano izuzetno kratkim rokovima tokom procesa rešavanja izbornih sporova koji ograničavaju mogućnosti potkrepljivanja ili istrage po osnovu prigovora. Iako je izražena zabrinutost zbog mogućnosti dobijanja pravnog leka kroz formalni postupak za rešavanje sporova, nije izražena zabrinutost na kvalitet dostupnog pravnog leka.

S obzirom na to, nijedan poseban pravni lek za različite vrste upravnih sporova nije naveden u zakonskom okviru, koji kaže samo da će se, ako se žalba reši u korist podnosioca žalbe, postupak ili odluka predmetne izborne komisije smatrati „poništenom“.²⁹³ Izuzetak je to što je poništavanje izbornih rezultata na određenim biračkim mestima izričito predviđeno pravnim okvirom kao pravni

²⁸⁵ Konsultacije sa Upravnim sudom Srbije.

²⁸⁶ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 87–92.

²⁸⁷ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, članovi 35-37.

²⁸⁸ Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 87-88.

²⁸⁹ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 35.

²⁹⁰ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 35.

²⁹¹ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 36.

²⁹² Vickery, Chad, "Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)," (ed. 2011) *IFES*, poglavlje 1.

²⁹³ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 96; Zakon o lokalnim izborima, član 53.

lek za jedan broj nepravilnosti vezanih za dan izbora, uključujući, na primer, prisustvo više birača nego što je na raspolaganju prostora da bi se obezbedila tajnost glasanja ili nezakonito prisustvo policajca na biračkom mestu.²⁹⁴ To nisu jedine okolnosti zbog kojih RIK može naložiti ponavljanje glasanja na biračkom mestu. Na primer, RIK je prihvatio prigovor u slučaju u kojem je biraču uskraćeno pravo glasa, jer se drugi birač potpisao umesto njega na biračkom spisku i naložio da se glasanje ponovi na biračkom mestu u Beogradu.²⁹⁵

Poništavanje je nesrazmeran pravni lek za neka od ovih kršenja i važno je da se uspostave jasni standardi za poništavanje izbornih rezultata da bi se izbegla obespravljenost birača. Iako bi poništavanje moglo biti neophodno u određenim okolnostima, posebno kada bi nepravilnosti mogle uticati na rezultate, ono takođe može podstaći politički sukob ili biti izmanipulisano tako da osujeti volju birača.²⁹⁶ Sagovornici su primetili da kada se na biračkom mestu zatraži ponovljeno glasanje, obično je znatno manja izlaznost nego na dan izbora; to bi moglo potkopati volju birača ako se ponište rezultati zbog izolovanih kršenja koja nisu uticala na ukupne rezultate. Da bi se izbeglo prekomerno oslanjanje na poništavanje rezultata sa biračkih mesta, važno je da u pravnom okviru budu predviđeni odgovarajući pravni lekovi koji direktno odgovaraju na štetu uzrokovanu određenim nepravilnostima.

S druge strane, kazne za krivična dela izričito su uključene u pravni okvir.²⁹⁷ Međutim, slično kao i kada se radi o administrativnim prigovorima ili kršenjima izbornih prava, sagovornici su izrazili zabrinutost pre svega zbog izazova koji se odnose na efikasno krivično gonjenje i sankcionisanje, a ne na primerenost kazne. Sagovornici su primetili da je krivične prijave za prekršaje poput pritiska, korupcije i kupovine glasova vrlo teško dokazati i da nema mnogo uspešnih slučajeva.²⁹⁸ Pored toga, sagovornici su primetili da rešavanje krivičnih prijava može trajati godinama, da je teško pratiti slučajeve kroz krivični sistem i da institucija javnog tužioca nije transparentna u pogledu odabira predmeta.²⁹⁹

Za prigovore na finansiranje kampanje ili korišćenje administrativnih resursa podnesene ASK-u, pravni lekovi i prekršajne ili krivične kazne su jasno utvrđene u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti. Međutim, neki sagovornici su imali osećaj da ASK nije pokrenuo dovoljno krivičnih postupaka i da su se žalbe rešavale nedosledno ili su odbačene zbog nepotrebno uskog tumačenja zakona.³⁰⁰ CRTA je primetila da su „brojni primeri javnih zvaničnika u kampanjama i zloupotrebi javnih resursa, kako od strane zvaničnika tako i od političkih subjekata, prošli

²⁹⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika, član 58. Kompletan lista uključuje: (1) članovi biračkog odbora ili njihovi poslanici nisu prisutni na biračkom mestu dok je ono otvoreno i u toku je glasanje; (2) na svakom biračkom mestu nije predviđena posebna prostorija gde je moguće osigurati tajnost glasanja; (3) prisutno je više birača nego što ima prostora za osiguravanje tajnosti glasanja; (4) prisustvo lica na biračkom mestu koja nemaju zakonsko pravo ili dužnost da budu tamo; (5) nezakonito prisustvo policajaca na dužnosti.

²⁹⁵ Takođe treba napomenuti da su poslednji izbori bili prvi na kojima su rezultati biračkih mesta mogli biti automatski poništeni tamo gde zapisnik sa biračkog mesta nije dostavljen ili gde nije moguće utvrditi rezultate glasanja. To je dovelo do ponovljenog glasanja na 233 biračka mesta. Izveštaj CeSID-a.

²⁹⁶ Vickery, Chad; Ennis, David; Ellena, Katherine; Kaiser, Alyssa, "When are Elections Good Enough? Validating or Annuling Election Results," (October 2018) *IFES*.

²⁹⁷ Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 104–114. (primenjuje se na lokalne izbore prema Zakonu o lokalnim izborima, član 58). U Zakonu o predsedničkim izborima nisu navedena krivična dela ili krivične kazne.

²⁹⁸ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva.

²⁹⁹ Razgovor sa stručnjakom iz civilnog društva

³⁰⁰ Razgovor sa stručnjakom za političke finansije.

nekažnjeno“ i da „čak i u slučajevima kada je utvrđeno da je zakon prekršen, Agencija [ASK] je pokazala nedoslednost u izricanju sankcija raznim političkim subjektima“. ³⁰¹ Uspostavljanje pismenih standarda postupaka za rešavanje žalbi, uključujući standarde dokaza, kao što je gore navedeno, može pomoći u obezbeđivanju doslednosti u odlukama.

Javno informisanje i obuka o rešavanju izbornog spora

Poverenje i razumevanje sistema rešavanja izbornih sporova su glavni elementi verodostojnog izbornog procesa. Ciljana obuka na svim nivoima je presudna kako bi se osiguralo da službenici budu pripremljeni da izvršavaju svoje zadatke u okviru zakonskog i regulatornog okvira i da zainteresovane strane veruju u to da službenici izvršavaju svoje dužnosti. Pored toga, da bi se sistem za odlučivanje o prigovorima/žalbama pravilno primenio, zainteresovane strane moraju biti u potpunosti informisane o načinu pristupa istom. ³⁰²

Trenutno ne postoji obuka za privremeno osoblje i članove RIK-a ili članove biračkih odbora o zakonima i procedurama za rešavanje izbornih sporova. Takva obuka bi dopunila obuku za članove biračkih odbora koja je usredsređena na prepoznavanje, ispravljanje i prijavljivanje izbornih kršenja koja je preporučena u odeljku „Pristupačnost biračkih mesta i procedura glasanja“. Slično tome, ne postoji organizovana kampanja javnog informisanja o procesu odlučivanja o žalbama, niti postoje dostupni materijali koji bi vodili birače kroz postupak podnošenja prigovora. Sagovornici su primetili da postoji nedovoljna svest o procesu, da su podnošeni prigovori koji nisu povezani sa izbornim zakonodavstvom i da bi bilo poželjno izraditi priručnike i druge smernice na tu temu. ³⁰³

Sudije Upravnog suda su prošle određenu obuku o izbornom zakonu, iako je poslednja bila 2018. godine. ³⁰⁴ Budući da u Upravnom sudu ne radi dovoljan broj sudija, sve sudije presuđuju u izbornim predmetima i nijedan sudija nije specijalizovan za izborne sporove. ³⁰⁵

³⁰¹ Izveštaj CRTA, str. 6.

³⁰² Vickery, Chad, "Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)," (ed. 2011) *IFES*, Chapters 1 and 5.

³⁰³ Razgovor sa sagovornicima iz izborne administracije.

³⁰⁴ Iz konsultacija sa Upravnim sudom

³⁰⁵ „Elections on Trial“, *IFES*, strana 13.

Preporuke

1. *Sprovesti inkluzivnu, konsultativnu reviziju zakonskog i regulatornog okvira za vođenje procesa reforme kako bi se popunile praznine i obezbedila doslednost:* RIK, ASK i Upravni sud trebalo bi da imaju centralnu ulogu u raspravama o izbornoj zakonskoj reformi, uz konsultacije sa političkim strankama i drugim zainteresovanim akterima, kako bi osigurali da se rasprave o reformama usklade sa operativnim i tehničkim mogućnostima i da odgovore na identifikovane potrebe. Ovaj pristup bi omogućio izbornim institucijama da identifikuju pitanja koja bi se mogla rešavati kroz proceduralne reforme. Konkretno, ovi reformski poduhvati treba da identifikuju ciljne pravne lekove za direktan odgovor na različite vrste nepravilnosti, da obezbede jasne dokaze i istražne standarde i osiguraju doslednost u svim procesima rešavanja sporova za različite izbore (lokalni, parlamentarni, predsednički).
2. *Uspostaviti konzistentan pravilnik za rešavanje izbornih prigovora/žalbi i uvesti robusne, transparentne i sigurne sisteme upravljanja predmetima u RIK-u i ASK-u:* Ovaj pravilnik treba da popuni gore identifikovane praznine, uključujući, na primer, davanje smernica o zahtevima za prigovore/žalbe, vrste dokaza koje treba razmotriti i postupke istrage. Pravilnik je takođe važan za upravljanje istim jer navodi jasan postupak za rešavanje prigovora/žalbi, uključujući registraciju prigovora/žalbe, dodeljivanje predmeta, prikupljanje i katalogizaciju dokaza, davanje obaveštenja, zakazivanje ročišta i evidentiranje odluka.
3. *Ažurirati rokove za prijavljivanje i donošenje odluka kako bi se zaštitio fer i pošten postupak i zadovoljili međunarodni standardi:* Ažurirati i reformisati rokove podnošenja i donošenja odluka kako bi se ostavilo dovoljno vremena za pripremu i podnošenje prigovora i žalbi i za zaštitu postupaka davanjem vremena nadležnima da sprovedu odgovarajuće istrage, održavaju ročišta, donose dobro informisane i pravedne odluke i pružaju pravovremeni pravni lek.
4. *Povećati kapacitet organa za upravljanje izborima u procesu rešavanja izbornih sporova i istragama:* Da bi se osigurali jedinstveni standardi i doslednost u procesu rešavanja sporova, izborne komisije i birački odbori bi trebali biti obučeni o procesu rešavanja izbornih sporova. Obuke i radionice mogu se organizovati sa RIK-om, Upravnim sudom, tužilaštvom i policijom i trebalo bi da obuhvate i međunarodne standarde za odlučivanje o izbornim žalbama i standardima istrage, da bi se pružili uporedni primeri koji će voditi reformu.
5. *Sprovesti aktivnosti za obrazovanje birača i informisanje javnosti o korišćenju i pristupanju žalbenom procesu:* RIK bi trebao da razvije plan informisanja i saradnje sa organizacijama civilnog društva da bi povećao svest i razumevanje izbornog žalbenog procesa među građanima, medijima i kod civilnog društva kroz povećano informisanje javnosti, obuku birača i obuku prilagođenu osobama sa invaliditetom. Ovo će podstaći birače da koriste formalne mehanizme za podnošenje prigovora i da profesionalno postupe procesu.



**International Foundation
for Electoral Systems**

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | www.IFES.org