

# Komentar mera koje je preporučila misija ODIHR nakon parlamentarnih izbora u Srbiji 2020 i predlozi za dalje postupanje državnih organa u Srbiji

Transparentnost Srbija, februar-mart 2021

Upućeno:

Vlada Srbije

Radna grupa za saradnju sa OEBS i KDILP

## Sadržaj

Tekst koji se komentariše.....	3
A. PRIORITETNE PREPORUKE.....	3
B. OSTALE PREPORUKE.....	8
IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	8
REGISTRACIJA BIRAČA .....	8
PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA .....	9
FINANSIRANJE KAMPANJE.....	9
MEDIJI.....	10
UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA.....	11
PRIGOVORI I ŽALBE .....	11
DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI .....	11
IZBORNI DAN.....	12
Komentar nacрта Mišljenja radne grupe o merama koje treba preduzeti radi unapređenja izbornog procesa.....	13

## Tekst koji se komentariše

Republika Srbija strana: 28 Parlamentarni izbori, 21. juna 2020. Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora

<https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

Napomena: Svi komentari i predlozi su dati ispod originalnog teksta preporuka ODIHR, a na mnogim mestima je čitalac upućen na ranije objavljene analize i predloge TS.

### A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. U skladu sa međunarodno preuzetim obavezama, promene u zakonima treba usvojiti nakon sprovedenih javnih konsultacija. Osnovni aspekti izbora ne bi trebalo da se menjaju unutar godinu dana pre izbora.

#### Komentar i predlog TS:

Sprovođenje javnih konsultacija bi trebalo da bude u celosti izvršeno u skladu sa domaćim propisima koji se odnose na pripremu zakona i uključivanje zainteresovanih strana. U tom smislu, smatramo neophodnim da se konsultacije organizuju u nekoliko faza:

- 1) pre nego što se pristupi pisanju nacrtu izmena i dopuna zakona i drugih propisa (javna rasprava o polaznim osnovama), kako bi se utvrdilo u kojim sve oblastima, odnosno u vezi sa kojim pitanjima bi trebalo da se vrše izmene, pri čemu preporuke ODIHR treba da budu **samo jedan od elemenata za utvrđivanje potrebe** za izmenom propisa, a nikako jedini.
- 2) Tokom izrade nacrtu izmena i dopuna zakona, što se može postići uključivanjem predstavnika zainteresovane i stručne javnosti u sastav radnih grupa koje bi formirali nadležni organi državne uprave.
- 3) Nakon objavljivanja nacrtu izmena i dopuna zakona.
- 4) Nakon dostavljanja predloga izmena i dopuna zakona, kroz organizovanje javnog slušanja u Narodnoj skupštini.

2. Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti, značajan broj propisa trebalo bi da budu uključeni prvenstveno u zakone koje je usvojila Skupština, dok bi samo tehnička pitanja i detalji trebalo da budu regulisani podzakonskim aktima, uključujući uputstva Republičke izborne komisije (RIK).

#### Komentar TS:

TS je saglasna sa preporukom i smatra da pojedina pitanja koja su trenutno uređena kroz podzakonske akte (ili nisu uređena uopšte) treba urediti zakonima. Detaljnije o tome je komentarisano u okviru pojedinih konkretnih preporuka.

3. Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja zakona trebalo bi da bude efikasno, dok bi kršenja zakona trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje.

## Komentar i predlozi TS:

Transparentnost Srbija je saglasna sa preporukom. U vezi sa tim, TS ukazuje da izmene zakona do kojih je došlo u periodu 2019/2020 nisu bile dovoljne da u značajnoj meri spreče zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa za potrebe izborne kampanje, te da se i pored pojedinih slučajeva kada su takve zloupotrebe uočene od strane nadležnih organa, ne može govoriti o tome da se poštovanje zakona obezbeđuje na efikasan način, niti da su primenjene kazne odvraćajuće.

U vezi sa tim, TS ponovo ukazuje na brojne predloge koje smo dali tokom prethodne faze dijaloga o izbornim uslovima,<sup>1</sup> kao i tokom javne rasprave i parlamentarne rasprave o izmenama i dopunama u četiri zakona<sup>2</sup>, a posebno na potrebu:

1. da se bliže uredi dužnosti RIK i drugih državnih organa u vezi sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača u vezi sa kršenjem izbornih propisa;
2. da se obezbedi veća proaktivnost javnog tužilaštva i komunikacija javnog tužilaštva sa građanima u vezi sa svim krivičnim delima koja mogu imati veze sa izbornom kampanjom i sprovođenjem izbora;
3. da se u Krivičnom zakoniku dopuni opis krivičnog dela „davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem“ u skladu sa predlozima TS;
4. da se razmotre drugi mehanizmi za smanjenje mogućnosti zloupotrebe javnih resursa u svrhu pridobijanja birača: a) Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere za preuzimanje novih obaveza, oprost dugova, odricanje od javne imovine i druge mere kojima se umanjuju javnih prihodi i javna imovina ili povećavaju javni rashodi ili raspodeljuju postojeća sredstva u javnoj svojini kroz vanredna davanja, ukoliko se ove aktivnosti sprovode tokom izborne kampanje, odnosno u određenom periodu pre raspisivanja izbora ili nakon okončanja izbora, uzimajući u vidu relevantne norme iz Crne Gore i Severne Makedonije i podatke o njihovoj primeni; b) Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere kod novog zapošljavanja ili drugog vida radnog angažovanja, kao i kod širenja kruga korisnika socijalne i druge pomoći građanima ili primalaca subvencija, kada se ove aktivnosti sprovode tokom izborne kampanje, odnosno u određenom periodu pre raspisivanja izbora ili nakon okončanja izbora, uzimajući u vidu relevantne norme iz Crne Gore i Severne Makedonije i podatke o njihovoj primeni; c) Uvođenje obaveze da svi organi vlasti (državni organi, APV, lokalne samouprave, javna preduzeća i druga preduzeća u javnoj svojini, javne ustanove i javne službe), izuzev u slučaju zaštite bezbednosti države (BIA, Vojska), tokom izborne kampanje objavljuju dnevno ažurne podatke o svrsi korišćenja službenih vozila koja su u njihovoj svojini ili zakupu, kao i o troškovima korišćenja telefona, kao i o drugim vidovima korišćenja javnih resursa u vezi sa kojima se najčešće javljaju sumnje u zloupotrebe.
5. da se razmotre mere sprečavanje pojava koje potencijalno ugrožavaju tajnost glasanja ili mogu uticati na slobodno opredeljenje birača, a nisu u potpunosti zakonski uređene ili zabranjene (u

<sup>1</sup> [TS analiza: Pristup medijima i njihova kontrola - ključni problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019, PDF)  
[TS analiza: Finansiranje izborne kampanje u Srbiji – ključni problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019, PDF)  
[Transparentnost izborne administracije – pojedini problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019)  
[TS - prilog za okrugli sto Zaštita biračkog prava \(septembar 2019\)](#)

vezi sa prikupljanjem potpisa podrške, i „sigurnih glasova“, kroz zabranu da politički subjekti neposredno pružaju pomoć nemoćnim i sprečenim građanima da izađu na glasanje, uz obezbeđivanje adekvatne pomoći zainteresovanim građanima neposredno od strane organa koji sprovode izbor, upućivanje neposrednih poziva građanima da izađu ili da ne izađu na izbore na dan izbora (npr. kućne posete, telefonski pozivi, direktne poruke) ili da glasaju na određeni način (trenutno pokriveno pravilima o izbornoj tišini), izuzev obaveštenja koje upućuje Republička izborna komisija preko medija, vođenje evidencija o tome koja konkretna lica su izašla ili nisu izašla na izbore, kako unutar, tako i ispred biračkih mesta, davanje potencijalnim biračima stvari koje imaju upotrebnu vrednost, osim promotivnih predmeta (npr. majice, kape, šolje, upaljači, olovke, sveske, kalendari) koji vidno sadrže obeležja političkog subjekta, kao i pružanja besplatnih usluga od strane učesnika na izborima ili sa njima povezanih lica (npr. lekarski pregledi, pomoć u domaćinstvu, obuke za sticanje veština), izuzev kada je reč o sprovođenju obuka namenjenih članovima političke stranke.

6. da se detaljnije urede pravila o vođenju „funkcionerske kampanje“, na osnovu brojnih loših iskustava i empirijski dokazanog korišćenja javnih funkcija radi dodatne promocije političkog subjekta, kroz navodne redovne aktivnosti javnih funkcionera, a na osnovu predloga koji je TS dala radi dopune člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije. Nalazi o TS monitoringu „funkcionerske kampanje“ na poslednjim parlamentarnim izborima su objavljeni i u potpunosti dokumentuju potrebu za dopunom zakonskih rešenja u ovoj oblasti<sup>3</sup>.
7. Slično tome, postoji potreba za dopunom i preciziranjem pravila o postupanju državnih organa i drugih organa javne vlasti u doba izborne kampanje, kako bi se smanjio prostor za moguće zloupotrebe javnih resursa za svrhu političke promocije, potrebne su dopune u zakonima koji uređuju rad medija i oglašavanje, kako bi se smanjile mogućnosti da se kroz finansiranje medijskih programa zaobilazno plaća pohvalno izveštavanje o radu nosilaca javnih funkcija i kako bi se smanjile mogućnosti da se kroz nepotrebno oglašavanje i sponzorstva od organa vlasti kupuje podrška medija, potrebno je uvesti posebna pravila u vezi sa političkim oglašavanjem, jer se u praksi pokazalo da opšta pravila o oglašavanju nisu u potpunosti primerena za ovu vrstu oglasa;
8. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije i Zakonik o krivičnom postupku bi trebalo dopuniti kako bi Tužilaštvo za organizovani kriminal i primena posebnih dokaznih radnji bili mogući kod svih krivičnih dela koja mogu biti u vezi sa nezakonitim finansiranjem kampanje i zloupotrebom javnih resursa u vezi sa izborima i izbornom kampanjom.
9. Pored zakonodavnih i praktičnih mera koje su gore opisane, smatramo neophodnim da se u kontekstu pripreme novih rešenja radi realizacije ove preporuke ODIHR organizuje javno slušanje u Narodnoj skupštini ili drugi vid javnih konsultacija radi predstavljanja postupanja svih državnih organa koji su imali ulogu u sprečavanju ili kažnjavanju zloupotreba javnih resursa u vezi sa prethodnom izbornom kampanjom i izbornim procesom, kao i nalaza monitoringa organizacija koje su prikupljale informacije o mogućim zloupotrebama, kako bi se sagledali ključni problemi u primeni postojećih zakonskih pravila i pravci za buduće izmene propisa ili prakse državnih organa.

---

3

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Funkcionerska\\_kampanja\\_2020\\_jun\\_2020\\_-\\_konacni\\_izvestaj.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2020_jun_2020_-_konacni_izvestaj.pdf)

4. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.

**Komentar TS:**

TS je saglasna sa ovom preporukom, a neki od naših predloga u vezi sa ovom tačkom su opisani u okviru komentara na tačku 3.

5. Da bi se povećala transparentnost, zakon bi mogao biti izmenjen i dopunjen tako da propiše obavezu izveštavanja i objavljivanja prihoda i troškova izborne kampanje pre izbornog dana. Mogla bi se razmotriti mogućnost da zaključci ABPK postanu obavezni i da ih se kasnije objavi.

**Komentar i predlozi TS:**

TS je delimično saglasna sa ovom tačkom. Napominjemo da je tokom i nakon kampanje za parlamentarne izbore 2020, TS sprovela, zajedno sa Transparency International Republike Češke analizu i monitoring transparentnosti izborne kampanje i analizu pravnog okvira koji je relevantan za ovu oblast.<sup>4</sup> U vezi sa rešavanjem problema nedovoljne transparentnosti izvora finansiranja kampanje dok ona traje, a imajući u vidu postojeća zakonska rešenja, naš predlog je sledeći:

- a) da se, umesto uvođenja obaveze da politički subjekti pripremaju posebne izveštaje tokom kampanje, obezbedi javnost svih transakcija koje se vrše sa posebnog računa za finansiranje izborne kampanje (uz zaštitu podataka o ličnosti). Naime, zakonsko rešenje je takvo da se svi prihodi i rashodi kampanje moraju vršiti preko tog jednog posebnog računa. Isto tako, podaci o transakcijama sa ovog računa se unose u odgovarajuće rubrike izveštaja o troškovima izborne kampanje. Drugim rečima, ovde su (uglavnom) u pitanju informacije koje su po svojoj prirodi javne, samo što je njihovo objavljivanje odloženo do vremena podnošenja izveštaja.
- b) imajući u vidu da pored troškova kampanje koji su vidljivi na posebnom računu odmah, postoje i troškovi koji se plaćaju kasnije, transparentnost tih informacija o troškovima kampanje bi se mogla obezbediti tako što bi bila propisana zakonska obaveza da se vode posebne evidencije o preuzetim obavezama u vezi sa troškovima izborne kampanje i da se tokom kampanje objavljuju podaci o tim preuzetim obavezama (čije će plaćanje biti izvršeno naknadno);
- c) kad je reč o „zaključcima Agencije“ koji se pominju u ovoj preporuci, na osnovu teksta izveštaja ODIHR bi se reklo da je reč o nalazima do kojih Agencija dođe u vršenju kontrole izveštaja o troškovima izborne kampanje. TS takođe smatra da je neophodno izmeniti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, tako što bi bile precizirane dužnosti Agencije u postupku kontrole, rokovi za njeno sprovođenje, a posledično i obaveza objavljivanja nalaza nakon izvršenih kontrola, kako tokom kampanje, tako i po njenom isteku. Konkretno predloge u tom pogledu ćemo rado dati tokom izrade sveobuhvatnih izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koje su neophodne i planirane još od 2013. godine.

---

<sup>4</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparency\\_of\\_Campaign\\_RS.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparency_of_Campaign_RS.pdf)  
[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Analiza\\_propisa\\_o\\_finansiranju\\_stranaka\\_i\\_kampanja.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_propisa_o_finansiranju_stranaka_i_kampanja.pdf)

6. Izvodi iz biračkog spiska trebaju biti dostupni javnosti na uvid. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba da budu usaglašeni i da detaljno propišu obim ličnih podataka birača koji sme biti objavljen, kao i koji je to bezbedan i zakonit pristup tim podacima.

**Komentar TS:**

Saglasni smo sa potrebom da se građanima omogući pristup informacijama iz biračkog spiska, a smatramo da bi bilo korisno kada bi imali mogućnost i naknadnog uvida, na primer, u podatke o tome da li je upisano da su glasali u određenom izbornom procesu, zbog sumnji u zloupotrebe.

7. Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) treba ojačati, a njegove obaveze tokom perioda kampanje treba da budu izričito definisane zakonom i proširene na sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM bi trebalo da deluje samoinicijativno, uključujući preduzimanje blagovremenih aktivnosti zasnovanih na sistematskom praćenju izveštavanja o izborima i postupanja u skladu sa utvrđenim propisima.

**Komentar i predlozi TS:**

Smatramo da je ovo izuzetno važna preporuka. U tom kontekstu, smatramo da izmene zakona radi preciziranja dužnosti REM u vezi sa izbornom kampanjom treba da obuhvate ne samo pitanja kojima se REM do sada bavio u većoj ili manjoj meri, već i ona kojima se nije bavio uopšte – u vezi sa obezbeđivanjem javnosti informacija o cenama i uslovima oglašavanja u elektronskim medijima, odnosno oglašavanja svih učesnika izbora pod istim tehničkim i finansijskim uslovima. Pored toga, neophodno je urediti pitanje praćenja oglašavanja putem drugih medija (npr. na internetu), bilo da se u tom pogledu propiše nadležnost REM ili nekog drugog tela. Detaljnije o ovim problemima u našim prethodnim analizama i predlozima.<sup>5</sup>

8. Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK-a i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću.

**Komentar TS: Nemamo za sada komentar.**

9. U skladu sa najboljom praksom i u cilju obezbeđenja integriteta izbornog procesa, RIK bi mogao da bude ovlašćen da ispravlja ili poništava odluke koje su donele izborne komisije nižeg nivoa i da poništi izbore u celini ili na jednom ili na više biračkih mesta, ako utvrdi da su nepravilnosti uticale na ishod.

**Komentar TS:**

U vezi sa ovom preporukom ističemo da problem nije samo pitanje mogućnosti da RIK postupa „ex officio“ (kada je ovlašćen, kada *može da postupa*), već da bi morala biti postavljena jasna pravila o tome u kojim situacijama bi RIK morao da izvrši ex officio kontrolu i da postupi na opisani način.

10. U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinstvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće.

---

<sup>5</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparentnost\\_Srbija\\_mediji\\_i\\_nadzor\\_-\\_prilog\\_za\\_dijalog\\_o\\_izborima.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_Srbija_mediji_i_nadzor_-_prilog_za_dijalog_o_izborima.pdf)

---

**Komentar TS: Za sada nemamo komentar.**

11. Da bi se povećala transparentnost, zakon bi trebalo da obezbedi brzo objavljivanje svih skeniranih zapisnika biračkih odbora (BO-a) s rezultatima kao i izbornih rezultata po biračkim mestima, uključujući one koji su kasnije kroz proces ispravljeni ili naknadno utvrđeni ponovljenim izborima.

**Komentar i predlozi TS:**

Objavljivanje zapisnika na opisani način bi trebalo da bude formulisano kao zakonska obaveza. Pored toga, imajući u vidu da su objavljivanjem zapisnika sa prethodnih izbora obelodanjene informacije koje ukazuju na drastične zloupotrebe na pojedinim biračkim mestima (npr. potpisivanje zapisnika od strane jednog lica), a da nema informacija da su te zloupotrebe ispitane, trebalo bi propisati i pravila za ispitivanje sumnji koje proističu iz objavljenih zapisnika po službenoj dužnosti.

## B. OSTALE PREPORUKE

### IZBORNA ADMINISTRACIJA

12. Treba razmotriti uspostavljanje svih nivoa izborne administracije zakonom, i jasno definisati njihovu ulogu i odgovornosti.

**Komentar TS:**

U načelu se čini da je preporuka korisna, nemamo konkretne predloge u ovom trenutku.

13. Da bi se povećao kapacitet RIK-a i obezbedila sposobnost njegovih članova da donose odluke na osnovu dovoljno informacija, svim članovima treba pružiti pravovremene i sveobuhvatne informacije o dnevnom redu za predstojeće sednice, uključujući sav relevantni osnovni materijal, uz omogućavanje sadržajnih rasprava u svim okolnostima.

**Komentar i predlozi TS:**

Preporuka je korisna, pretpostavljamo da je potrebno pružiti garancije za raspravu o svim bitnim pitanjima kroz odgovarajuća zakonska rešenja, ali u ovom trenutku nemamo konkretne predloge. Kada je reč o navedenim informacijama, one bi trebalo da budu dostupne ne samo članovima RIK, već i celokupnoj javnosti.

14. Svi članovi BO-a, uključujući i one iz proširenog sastava, trebalo bi da prođu pravovremenu, efikasnu i ujednačenu obuku o procedurama izbornog dana, posebno u pogledu prebrojavanja glasova, logičko-računarske kontrole rezultata i kompletiranja zapisnika o rezultatima

**Komentar TS:**

Saglasni smo sa ovom preporukom. U vezi sa članovima BO iz proširenog sastava, TS takođe ističe predlog da se ukine pravo predstavnicima političkih subjekata koji imaju članove BO u stalnom sastavu da o trošku budžeta odrede i članove BO u proširenom sastavu.

### REGISTRACIJA BIRAČA

15. Zakonodavstvo treba uskladiti sa ciljevima Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, uklanjanjem svih ograničenja biračkog prava po osnovu intelektualnih teškoća ili psihosocijalnog invaliditeta.



---

**Komentar TS: Nemamo komentar u ovom trenutku**

16. Da bi povećali transparentnost postupka registracije birača i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, vlasti bi mogle razmotriti periodično objavljivanje podataka iz biračkog spiska, razvrstanih po različitim vrstama ažuriranja, i broja registrovanih birača po opštinama.

**Komentar TS: Podržavamo predlog ali nemamo konkretan predlog u ovom trenutku.****PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA**

17. Da bi postupak podnošenja i proglašenja izbornih lista bio sveobuhvatniji, moglo bi se razmotriti ukidanje ograničenja prema kojem birači mogu podržati samo jednu izbornu listu.

**Komentar TS:**

Ovu preporuku bi trebalo razmotriti, ali nismo uvereni da bi ona doprinela unapređenju izbornog procesa.

**FINANSIRANJE KAMPANJE**

18. Da bi se povećala transparentnost finansiranja kampanje, treba obratiti pažnju na prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući smanjivanje limita za donacije i uvođenje obaveze podnošenja i objavljivanja finansijskih izveštaja pre izbornog dana.

**Komentar i predlozi TS:**

U vezi sa finansiranjem izborne kampanje, ističemo da smo niz konkretnih predloga, koji nisu uzeti u obzir dostavili u više navrata, između ostalog i tokom prethodnog dijaloga o izbornim uslovima<sup>6</sup>. Posebno naglašavamo da pored pitanja koja su pomenuta u okviru ove preporuke postoje mnoga druga koja predstavljaju daleko veći problem. U vezi sa prethodnim preporukama ODIHR i GRECO skrećemo pažnju na analizu koju smo pripremili u okviru koalicije prEUGovor posle predsedničkih izbora 2017, a u kojoj se osvrćemo na pitanje načina realizacije preporuka ODIHR iz 2017. i 2016, koje su aktuelne i danas.<sup>7</sup>

19. Moglo bi se razmotriti uvođenje zakonske obaveze vezano za identifikaciju dobavljača na svim štampanim i digitalnim materijalima za izborne kampanje, kao i sankcije zbog nepoštovanja zakona i njegovog efikasnog sprovođenja, uključujući konfiskovanje materijala za izbornu kampanju na kojem nije jasno vidljiva oznaka dobavljača.

**Komentar i predlozi TS:**

Smatramo korisnim preporuku da se razmotre mogući načini realizacije ove preporuke. U vezi sa tim, skrećemo pažnju na to da je ona u tesnoj vezi sa drugim pitanjem, koje nije na nedvosmisleni način rešeno u domaćem zakonodavstvu – mogućnost vođenja kampanje u vezi sa izborima od strane lica koja nemaju svojstvo političkih subjekata ili imaju svojstvo političkog subjekta a ne učestvuju na određenim izborima. U tom kontekstu bi bilo potrebno razmotriti iskustva iz uporedne prakse, uključujući i uvođenje obaveze registracije „trećih lica“ koja žele da vode kampanju u vezi sa određenim

---

<sup>6</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_glavni\\_problemi\\_u\\_vezi\\_sa\\_finansiranje\\_m\\_izborne\\_kampanje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_glavni_problemi_u_vezi_sa_finansiranje_m_izborne_kampanje.pdf)

<sup>7</sup> <http://preugovor.org/Prakticne-politike/1398/Predsednicki-izbori-Sprovođenje-zakona-i.shtml>

izborima, a što bi bilo praćeno i odgovarajućim pravilima o finansiranju takvih kampanja. Takođe skrećemo pažnju da „konfiskovanje materijala“ može biti primenjivo u nekim situacijama, ali da se daleko veći broj problema o kojima je ovde reč odnosi na situacije kada se objavljuju sadržaji u elektronskoj formi (npr. na internetu i društvenim mrežama).

20. Moglo bi se razmotriti uvođenje mehanizama za efikasan nadzor, uključujući obavezno primanje izvoda iz banaka koji bi omogućili verifikaciju tačnosti izveštaja o finansiranju izbornih kampanja učesnika izbora.

#### **Komentar i predlozi TS:**

Prevod preporuke nije najjasniji. Ukoliko je reč o mogućnosti da Agencija vrši uvid u račune za finansiranje izborne kampanje, ona bi svakako trebalo da postoji i da se odvija kroz neposredan pristup potrebnim podacima. Ukoliko je u tom smislu potrebno precizirati član 32. ZFPA, podržavamo takav predlog.

21. Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.

#### **Komentar TS:**

Da bi se argumentovano raspravljalo o ostvarivanju ove preporuke bilo bi neophodno da Agencija i drugi nadležni organi (javna tužilaštva, prekršajni sudovi, sudovi opšte nadležnosti) objave sve podatke o dosadašnjoj primeni zakona – u kojim slučajevima su pokretani postupci zbog kršenja pravila o finansiranju kampanje, kakve su kazne izricane, u kojim slučajevima je Agencija donosila mere o gubitku prava na finansiranje iz javnih izvora i tome slično. Pošto se informacije o ovim pitanjima ne objavljuju (pojedinačne odluke), već su delimično dostupni samo u vidu zbirnih statistika, ne može se zaključiti u kojoj meri i na koji način je potrebno izmeniti postojeći pravni okvir. U tekstu koji prethodi ovoj preporuci govori se i o izricanju mera Agencije u slučajevima kada je tokom izborne kampanje 2020. uočeno kršenje pravila. Smatramo da u kontekstu planiranih izmena ZFPA treba organizovati poseban skup na kojem bi bila sagledana iskustva iz primene ove nove zakonske obaveze, te da bi u tom kontekstu bilo od velikog značaja i ukoliko bi Upravni sud doneo odluke po tužbama koje su podnosioci podneli protiv odluka Agencije.

## **MEDIJI**

22. Nezavisnost javnih servisa treba ojačati obezbeđivanjem dovoljnih i održivih finansijskih sredstava, čime bi se na kraju eliminisala zavisnost javnih servisa od državnog budžeta.

#### **Komentar TS:**

Ova preporuka prevazilazi po svom obimu okvir predizbornih reformi. Smatramo da bi se trebalo fokusirati na dužnosti javnih medijskih servisa u vezi sa izbornom kampanjom i ravnopravnim predstavljanjem izbornih lista i kandidata, ali i zanemaranom dužnošću da se predstave *programi*. Više o tome u komentarima koje smo ranije davali.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparentnost\\_Srbija\\_mediji\\_i\\_nadzor\\_-\\_prilog\\_za\\_dijalog\\_o\\_izborima.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_Srbija_mediji_i_nadzor_-_prilog_za_dijalog_o_izborima.pdf)

23. Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora.

**Komentar i predlozi TS:**

Ovo pitanje je u tesnoj vezi sa pitanjem zabrane odnosno uređivanja tzv. „funkcionerske kampanje“. Konkretno predloge smo dali u posebnom dokumentu koji se odnosi na ovu materiju još 2017,<sup>9</sup> kao i u predlozima koje smo dali u vezi sa donošenjem akata REM za izbore 2020.<sup>10</sup> Iako se ovi poslednji predlozi odnose na podzakonske akte, bilo bi još bolje kada bi bili formulisani kao zakonske obaveze medija.

## UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA

24. Treba razmotriti postavljanje jasnih kriterijuma u zakonu kojima bi se omogućilo utvrđivanje statusa nacionalne manjine za izborne liste, čime bi se sprečila zloupotreba posebnih odredbi koje se odnose na liste nacionalnih manjina.

**Komentar i predlozi TS:**

Slažemo se da bi ovom pitanju trebalo posvetiti naročitu pažnju. Ističemo ujedno da je po našem viđenju može biti sporna ustavnost normi koje su u tom smislu uvedene poslednjim izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (član 81. st. 4), što bi trebalo nedvosmisleno utvrditi. Posebno je sporno to što ne postoje unapred propisani kriterijumi na osnovu kojih bi RIK mogao da odlučuje o ovim pitanjima.

## PRIGOVORI I ŽALBE

25. Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj Internet stranici.

**Komentar TS:**

Ovu preporuku treba realizovati kroz uvođenje zakonske obaveze objavljivanja informacija o podnetim prigovorima.

## DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

26. Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude ugrađeno u zakon, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a.

**Komentar TS:**

TS je saglasna sa ovom preporukom, ali nemamo u ovom trenutku konkretne predloge u vezi sa njenom realizacijom.

---

<sup>9</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf)

<sup>10</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Predlozi\\_TS\\_za\\_re%C5%A1avanje\\_problema\\_u\\_vezi\\_sa\\_informisanjem\\_gra%C4%91ana\\_o\\_aktivnostima\\_i\\_programima\\_u%C4%8Desnika\\_na\\_izborima.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Predlozi_TS_za_re%C5%A1avanje_problema_u_vezi_sa_informisanjem_gra%C4%91ana_o_aktivnostima_i_programima_u%C4%8Desnika_na_izborima.pdf)  
[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparentnost\\_Srbija\\_mediji\\_i\\_nadzor\\_prilog\\_za\\_razmatranje\\_akata\\_REM.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_Srbija_mediji_i_nadzor_prilog_za_razmatranje_akata_REM.pdf)

27. Da bi se olakšao pristup svim fazama izbornog procesa, zakon treba da omogući posmatračima podnošenje novih zahteva i pribavljanje novih akreditacija za posmatranje ponovljenih izbora.

**Komentar TS:**

TS je saglasna sa ovom preporukom, ali nemamo u ovom trenutku konkretne predloge u vezi sa njenom realizacijom.

## IZBORNI DAN

28. Da bi se obezbedila tajnost glasanja za sve birače, uključujući osobe sa fizičkim invaliditetom, raspored biračkih mesta i dizajn biračkih kabina trebalo bi da se preispitaju. Treba razmotriti podizanje svesti javnosti o tome koliko je važna tajnost glasanja, ulažući ciljane napore u obrazovanje birača.

**Komentar i predlozi TS:**

U vezi sa tajnošću glasanja naročito je značajno da se pravno urede (ili zabrane) pojedine aktivnosti koje ugrožavaju tu tajnost ili kod građana mogu stvoriti utisak da su obavezni da daju podršku određenoj listi (iako takva obaveza ne postoji), poput prikupljanja „sigurnih glasova“, potpisa podrške i slično. Pored toga, neophodno je primeniti postojeće zakonske zabrane (i informisati građane o tome) u vezi sa povredom tajnosti glasanja putem snimanja ispunjenog glasačkog listića mobilnim telefonom.

29. Treba uspostaviti efikasan sistem za podnošenje prigovora zainteresovanih strana koji se odnose na nepravilnosti utvrđene na izborni dan. Da bi se olakšao takav postupak, na biračka mesta mogao bi da se stavi na raspolaganje standardizovani formular za prigovore, a uputstva o postupanju sa takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.

**Komentar i predlozi TS:**

Saglasni smo sa predlogom. Međutim, pored omogućavanja da se nepravilnosti prijavljuju na samim biračkim mestima, trebalo bi promovisati i mogućnosti za prijavljivanje nepravilnosti putem internet aplikacija. Sve ove mere bi trebalo osmisliti tako da budu u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti uzbunjivača.

## Komentar nacрта Mišljenja radne grupe o merama koje treba preduzeti radi unapređenja izbornog procesa

Napomena: nacrt Mišljenja je dostavljen kao skenirani dokument, pa nije moguća obrada tog teksta.

U vezi sa merom 1: izmena propisa pred izbore

### **Komentar i predlozi TS:**

Radna grupa ističe potrebu da se organizuju javne rasprave u najvećim gradovima. Međutim, na ovom mestu se ne komentariše ono što je daleko bitnije od održavanja bilo kog javnog skupa – dužnost da se tokom javne rasprave razmotre svi prispeli predlozi i da se obrazlože razlozi za prihvatanje ili odbijanje svakog od primljenih predloga. To je obaveza i po aktuelnom Poslovniku Vlade i drugim relevantnim aktima. Takođe, kada se menjaju propisi, postoji obaveza organizovanja javnih konsultacija o polaznim osnovama. Ovaj korak je propušten u dosadašnjim reformama, tako da su se javne rasprave vodile isključivo o onim predlozima koji su se našli u nacrtu izmena i dopuna zakona, a ne o svim pitanjima koja su bitna za datu oblast. Upravo to je praksa koju bi najpre trebalo promeniti da bi se postigao dijalog o svim suštinskim pitanjima.

U nacrtu Mišljenja govori se o dve forme dijaloga, ali nije preciziran format dijaloga koji bi se vodio isključivo pod pokroviteljstvom Narodne skupštine. Jedna od mogućnosti bi bilo organizovanje javnih slušanja, koja bi se vodila o svakom od mnogobrojnih spornih pitanja, na šta smo ukazali i u komentarima.

U vezi sa tačkom 2: zakoni i podzakonski akti

### **Komentar TS:**

U Mišljenju se ističe da su neka pravila menjana kroz podzakonske akte, zato što navodno nije bilo mogućnosti da se zakoni izmene u kratkom roku. Ova ocena, međutim, nije tačna, jer je proces izmena zakona počeo kasno. Štaviše, pojedini bitni zakoni su menjani neposredno pre, odnosno, usred izbornog procesa. To su pokazatelji da je postojala mogućnost i za preduzimanje širih zakonskih intervencija.

U nacrtu Mišljenja se ukazuje samo na pitanja podzakonskih akata koji se tiču izbornih zakona. Međutim, potreba da se pojedina pitanja uredi zakonom, a ne podzakonskim aktima postoji i u drugim oblastima (finansiranje izborne kampanje, postupanje REM).

U vezi sa tačkom 3: Mere koje se tiču izborne administracije

**Komentar TS:** Nemamo dodatne komentare.

U vezi sa tačkom 4: Mere koje se tiču pravnih lekova u izbornom postupku

**Komentar TS:** Nemamo dodatne komentare.

U vezi sa tačkom 5: Mere koje se tiču uređenja biračkog mesta

**Komentar TS:** Nemamo dodatne komentare.

U vezi sa tačkom 6: Mere koje se tiču kandidovanja

**Komentar TS:** Nemamo dodatne komentare

U vezi sa tačkom 7: Mere koje se tiču registracije birača i biračkog spiska

**Komentar TS:** Nemamo dodatne komentare.

U vezi sa tačkom 8: Mere koje se tiču medija

#### **Komentar i predlozi TS:**

Saglasni smo sa ocenom da je potrebno doneti jedinstven pravilnik za pružaoce medijskih usluga. Međutim, pored donošenja Pravilnika, pojedina pitanja je potrebno urediti zakonom, tako što bi dužnosti REM bile precizirane i proširene.

U vezi sa unapređenjem pravila o predstavljanju aktivnosti državnih funkcionera, napominjemo da predmet uređivanja ne treba da bude samo praćenje aktivnosti funkcionera koji su istovremeno i učesnici izbora, već i drugih funkcionera koji u tom svojstvu efektivno pružaju podršku određenoj izbornoj kampanji. Ocene o (ne)postupanju Nadzornog odbora su tačne, ali je izostala ocena o tome da to telo nije radilo ni one poslove za koje nesumnjivo jeste bilo nadležno. U tom smislu, u mišljenju izostaje vizija budućeg statusa ovog tela, koje se može unaprediti jedino izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika. S druge strane, izostanak rada Nadzornog odbora nije bilo od uticaja na rad REM, kao što se može zaključiti iz nacrtu Mišljenja. Potencijalno je opasan stav prema kojem se smatra da je REM-u nametnuta „uloga arbitra između više političkih aktera“, ta da takvu ulogu može imati samo telo u čijem sastavu se nalaze predstavnici izabrani voljom naroda. REM ima zakonom definisanu ulogu i na tom telu je da postupa u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, bez obzira na to na čije će se političke interese to odraziti. Potreba za postojanjem Nadzornog odbora treba da se utvrdi na osnovu sagledavanja spornih pitanja u izbornom procesu koja trenutno nisu u nadležnosti ni jednog državnog organa koji ima precizirane nadležnosti. Kada se utvrdi koja su to pitanja, onda treba utvrditi i koje uslove treba da ispunjavaju članovi tela koje bi se bavilo tim pitanjima i precizirati zakonom nadležnosti, sastav, način izbora i odlučivanja tog tela.

U vezi sa tačkom 9: Mere koje se tiču zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji i uticaja na birače

#### **Komentar TS:**

U nacrtu Mišljenja se citiraju pojedine promene u zakonima iz perioda 2019/2020, bez osvrta na delotvornost preduzetih mera. Zatim se navode podaci o tome šta je Agencija za sprečavanje korupcije (ranije za borbu protiv korupcije) preduzela u vezi sa novodobijenim nadležnostima. Međutim, u nacrtu Mišljenja je u potpunosti izostao osvrt na eventualno delovanje drugih državnih organa (na primer, javnog tužilaštva). Takođe, u potpunosti je izostalo sagledavanje drugih mera koje je potrebno preduzeti da bi se rešili problemi koji nesumnjivo postoje po ocenama ODIHR. Ocene i predlozi TS u vezi sa tim pitanjima su izneti u vezi sa preporukama ODIHR.

U vezi sa tačkom 10: Mere koje se tiču finansiranja izborne kampanje

---

**Komentar i predlozi TS:**

Radna grupa smatra da „sprovođenje preporuka koje bi dovelo do izmena tog (Zakona o finansiranju političkih aktivnosti) ne bi bilo svrsishodno i ne bi doprinelo transparentnijoj kontroli finansiranja političkih aktivnosti“. Ovo se obrazlaže činjenicom da se nakon izbora objavljuju izveštaji o troškovima kampanje i da bi izveštaji koji stignu pre konačnog bili nepotpuni i slično.

TS je saglasna sa viđenjem radne grupe da bi podnošenje periodičnih izvšetaja bilo nepraktično rešenje. Međutim, tu preporuku bi trebalo realizovati na drugi način, a ne zadržati status quo. Kao što smo već izneli u komentarima na preporuke ODIHR, javnost podataka o finansiranju kampanje dok ona traje bi trebalo obezbediti objavljivanjem podataka o prihodima i rashodima kampanje (sa posebnog računa za finansiranje kampanje) kao i evidencije o preuzetim obavezama. Praktični značaj objavljivanja ovih podataka, kako za građane, tako i za kontrolu koju vrši Agencija je veliki. Naime, objavljivanje tih podataka bi bitno suzilo mogućnost da se podaci o prihodima, a naročito o troškovima kampanje prilagođavaju budućoj neizvesnoj okolnosti – uspehu političkog subjekta na izborima, a u cilju izbegavanja zakonske obaveze da se neutrošeni deo budžetskih dotacija vrati u budžet ili zarad drugih vidova kršenja ZFPA.

U vezi sa finansiranjem izborne kampanje postoje i brojna druga pitanja koja bi trebalo da se urede ili gde bi pravila trebalo menjati, neka od njih se pominju izričito u poslednjem i u ranijim izveštajima ODIHR, ali se Radna grupa na njih uopšte ne osvrće u nacrtu Mišljenja.