

# IZBORNI ANEKS

## Pritisци na birače

Pritisцима на бираче, пре свега на запослене у јавним предузећима и установама и кориснике социјалних програма, и ширењем атмосфере страха доводе се у питање Уставом гарантовани слободни и непосредни избори и владавина права.

### Образложење проблема

У последњих неколико изборних циклуса уочен је све већи број неправилности које представљају злоупотребу државних органа од стране представника владајуће партије и њених функционера у циљу обезбеђивања подршке бирача и сигурних гласова. У извештају Ограничене мисије OEBS/KDILJP за превремене парламентарне изборе 2016. године наводи се да је Мисија примила „обавештења која су пристизала са свих страна о томе да владајуће странке врше притисак на бираче, нарочито оне запослене у јавном сектору, и маме бираче иницијативама у вези са разним облицима социјалне помоћи” (OSCE/ODIHR, 2016:1), као и да су бирачи „били изложени директним претњима, првенствено везано за губитак запосленја”, „притисцима на запослене у јавном и приватном сектору да дођу на изборни skup SNS-a у Бор и Ниш”, да је „SNS делио пакете хране, обезбеђивао бесплатне медицинске прегледе, организовао радионице за заштиту деце и путовања за пензионере, како би uticao на бираче током кампање у Коваčićи, Шиду, Новом Саду, Вршцу, Сомбору и Шапцу“ и да је „romska заједница била нарочито изложена куповини гласова“ (OSCE/ODIHR, 2016:11).

Слични „пouzдани наводи о вршењу притиска на бираче и запослене у структурама уско повезанима с државом” (OSCE/ODIHR, 2017:1) понављају се и у извештају посматрачке мисије OEBS/KDILJP на председничким изборима 2017. године. Наводи се и да „(u)пркос постављеним новим параванима, посматрањем је забележено да тајност гласања није била обезбеђена на примерен начин” (стр. 4). Нарочито распостранјени били су наводи о вршењу притиска на „запослене у државним институцијима и институцијима повезанима с државом, да пружи подршку господину Vučićу и обезбеде додатну подршку на начин да то пренесу свима осталима, и подређенима и члановима породице и пријатеља”, као и да су поједине присталице кандидата Јankovića и Obradovića биле suočene с „posledicama zbog њихових политичких активности, укључујући добијање otkaza или промену uslova запосленја” (стр. 9). У ту сврху, „fotografije испуњених бирачких листића требало би да služe као доказ на изборни дан”, а посматрачи Мисије су забележили у неколико наврата „да су бирачи сликали своје гласачке листиће upркос експлицитној забрани коришћења мобилних телефона, камера и видео камера unutar бирачког места” (стр. 9).

На још драстичније примере коришћења одређених јавних предузећа и установа у циљу прикупљања гласова за владајућу странку nailазимо на beogradskim изборима 2018. године. Они су не само у супротности са добром демократском праксом, установљеним демократским правилима и међународним standardима, већ и са важећим законским оквиrom у Republicи Србији. Ради се пре свега о притисцима на запослене у центрима за социјални рад и кориснике њихових услуга који спадају у угрожене категорије становника. Тако је „(g)erontodomaćicama у beogradskim центрима за социјални рад naloženo (...) из Srpske napredne странке да од својих корисника прикупе podatke и

ispitaju ih za koga će glasati, pri čemu je onima koje rade pod ugovorom sugerisano da će se naći način za njihovo stalno zaposlenje ukoliko ispune ovaj zadatak” (Finalni izveštaj CRTA posmatračke misije, 2018:49). Sličan zadatak, na inicijativu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, dobila su i udruženja osoba sa invaliditetom, što je potvrdila i službenica Gradske organizacije slepih u Beogradu (<http://www.yucom.org.rs/protokolom-o-saradnji-animira-se-deo-glasackog-tela/>), dok je u centrima za socijalni rad novac isplaćivan, prema unapred dobijenim spiskovima, osobama koje nisu korisnici usluga centra, već sigurni glasači SNS-a (CRTA, 2018:49). Na ovim izborima uočeno je i daleko intenzivnije uznemiravanje građana putem telefona, i to ne samo simpatizera i članova, već i običnih građana koji nikada nisu ostavili broj telefona nijednoj stranci, a građanima su, u sklopu promocije stranke, nudene različite „besplatne“ usluge. Pretnje biračima upućivao je i predsednik opštine Grocka, navodeći da poseduje informacija da li je određeni birač glasao i pozivajući ih da „daju glas državi“ da bi „nešto od nje mogli da traže“ (CRTA, 2018:46).

Atmosfera straha i pritisaka na birače dodatno je osnažena nakon opštinskih izbora u Lučanima 16. decembra 2018. godine, na kojima je posmatračka misija CRTA uočila više od 200 vozila sa registarskim tablicama koje nisu iz Lučana, kao i vozila bez registarskih tablica. Vozila su se zadržavala u blizini biračkih mesta, a neidentifikovane osobe su komunicirale sa biračima i članovima biračkih odbora (<https://crt.rs/tag/lucani/>). Organizacija CRTA je podnela i krivične prijave protiv lica u 11 javnih organa i preduzeća čija su vozila bila prisutna na izborima u Lučanima, što je problem kojim se detaljnije bavimo u delu o funkcionerskim kampanjama.

Širenju atmosfere straha i pritisaka među građanima dodatno doprinose: sve češće vođenje paralelnih evidencija na biračkim mestima, nepoznate osobe koje, najčešće iz vozila i u neposrednoj blizini biračkih mesta, popisuju birače koji su iskoristili svoje biračko pravo, fotografisanje popunjenih glasački listića koje čak i pojedini narodni poslanici objavljuju javno i na društvenim mrežama, dopisavanje šifara (kombinacije slova i brojeva) na glasačkim listićima, itd. Sve ove metode omogućavaju „partijskim brokerima“ - lokalnim posrednicima između vladajuće partije i birača (najčešće su to zaposleni i nadređeni u javnim preduzećima i ustanovama, kao i partijski činovnici i aktivisti u opštinama/gradovima) da ostave utisak na birače da je kontrola nad time kome su dodelili svoj glas ne samo moguća, već i izvesna, te da u takvoj atmosferi, strahujući za svoja radna mesta ili kao korisnici usluga socijalnih programa, nije poželjno da izraze svoju izbornu volju slobodno.

### Pravna regulativa

Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava RS i počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Između ostalog, vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima (čl. 3, st. 2). Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično (čl. 52, st. 2). Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika niko nema pravo da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja i da od njega traži da se izjasni za koga je glasao ili zašto nije glasao (čl. 2, st. 2). Na biračkom mestu zabranjeno je korišćenje pejdžera, mobilnih telefona i drugih sredstava veza i komunikacija (čl. 55, st. 6). Za svako biračko mesto obezbeđuje se posebna prostorija u kojoj je moguće obezbediti tajnost glasanja

(čl. 58, st. 2). Bliža uputstva o merama kojima se obezbeđuje tajnost glasanja utvrđuje Republička izborna komisija (čl. 55, st. 7).

Krivična dela protiv izbornih prava ustanovljena su Krivičnim zakonikom. Ko silom ili pretnjom prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine (čl. 155, st. 2). Ko drugome nudi, daje, obeća nagradu, poklon ili kakvu drugu korist da na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica odnosno predloga, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine (čl. 156, st. 1). Istom kaznom kazniće se i ko zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist da na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica odnosno predloga (st. 2). Ko na izborima ili referendumu povredi tajnost glasanja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci (čl. 160, st. 1). Za članove biračkih odbora ili druga lica u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem predviđene su oštrije zatvorske kazne za navedena krivična dela.

Oblast otkrivanja informacija o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava (uključujući i biračko pravo), kao i vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno („uzbunjivanje”) regulisana je Zakonom o zaštiti uzbunjivača. Uzbunjivač je svako fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu (čl. 2, st. 2). Uzbunjivač ima pravo na zaštitu, u skladu sa zakonom, ako izvrši uzbunjivanje kod poslodavca, ovlašćenog organa ili javnosti na način propisan zakonom (čl. 3, st. 1). Javnost se može uzbuniti, bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza (čl. 19, st. 1). Zabranjeno je stavljanje uzbunjivača u nepovoljniji položaj, uzbunjivač ima pravo na naknadu štete nastale zbog uzbunjivanja, kao i pravo na sudsku zaštitu (čl. 21-23).

Glasanje na biračkom mestu neposredno sprovodi birački odbor. Birački odbor je nadležan da obezbedi pravilnost i tajnost glasanja. Preciznije nadležnosti biračkih odbora definisane su Pravilima o radu biračkih odbora koja se donose za svake izbore. Birački odbor proverava da li su na biračkom mestu i na 50 metara od biračkog mesta istaknute oznake i simboli podnosilaca izbornih lista, odnosno kandidata, i drugi propagandni materijal. Prema pravilima o radu biračkih odbora: 1) zabranjeno je zadržavanje na biračkom mestu svih lica koja nemaju prava i dužnosti u vezi sa sprovođenjem izbora; 2) Na biračkom mestu zabranjeno je korišćenje mobilnih telefona i drugih sredstava veza i komunikacija, kao i foto-aparata i kamera; 3) Na biračkom mestu je zabranjeno da se, van službene evidencije u izvodima iz biračkog spiska, prave spiskovi birača koji su izašli na glasanje (upisivanjem imena ili rednog broja iz izvoda iz biračkog spiska birača koji su izašli, ili nisu izašli na glasanje). Povreda navedenih zabrana smatra se narušavanjem reda na biračkom mestu. Novčanom kaznom od 10.000 do 30.000 dinara kazniće se za prekršaj lice koje na biračkom mestu koristi pejdžer, mobilni telefon i druga sredstva veza i komunikacija (ZoINP, čl. 113). Novčanom kaznom od 10.000 do 30.000 dinara kazniće se lice koje

izazove nered na biračkom mestu, usled čega je glasanje moralo biti prekinuto (ZoINP, čl. 114).

Nevažeći glasački listić jeste nepopunjeni glasački listić, listić koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo i listić na kome je zaokruženo više od jedne izborne liste (ZoINP, čl. 74, st. 6). Ako je glasački listić popunjen na način iz koga se može pouzdano utvrditi za kog kandidata je birač glasao, on će biti važeći uprkos tome: 1) što su na listiću ispisani ili nacrtani komentari, parole i druge poruke; 2) što su imena drugih kandidata ili nazivi drugih predlagača kandidata precrtani (Pravila o radu biračkih odbora). Praktično, ukoliko je birač na glasačkom listiću upisao šifru ili na bilo koji drugi način obeležio listić, a jasno se može utvrditi za koju izbornu listu ili kandidata je glasao, glasački listić će se smatrati važećim.

### Kontrola ostvarivanja zakona

Organi nadležni za sprovođenje izbora – birački odbori i Republička izborna komisija – dužni su da u toku izbornog postupka obavestavaju birače o njihovim izbornim pravima i o načinu zaštite tih prava. Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor Republičkoj izbornoj komisiji zbog povrede izbornog prava u toku izbora ili nepravilnosti u postupku predlaganja odnosno izbora (ZOINP, čl. 95, st. 1). Republička izborna komisija se stara o zakonitom sprovođenju izbora (čl. 34, st. 1), a u drugom stepenu, protiv svakog rešenja Republičke izborne komisije donetog po prigovoru, može se izjaviti žalba Upravnom sudu (čl. 97, st. 1). Na drugoj strani, ključnu ulogu u gonjenju učinilaca krivičnih dela, uključujući i krivična dela protiv izbornih prava, ima javno tužilaštvo kao samostalni državni organ.

### Posledice po kvalitet izbornog procesa

Davanje političkih prava, uključujući i biračko pravo, predstavlja ispraznu i besmisleni ustavnu normu ukoliko ne postoje zakonske garancije da će birači i njihova izborna odluka biti u potpunosti zaštićeni od bilo kog oblika pritiska i prisile. Tajnost biračkog prava predstavlja jednu od najvažnijih ustavnih odredbi u Republici Srbiji. Tajnost prava glasa je osnov ustavnog i političkog života jednog društva. Ako tajnost nije garantovana na odgovarajući način, javni život i javne politike biće zasnovani na hipokriziji, pritiscima i prisili, što nikada ne vodi dobrim ishodima po društvo i demokratiju. Neprikladni uticaji na izbornu odluku birača javljaju se u različitim formama, pri čemu kupovina glasova novcem ili uslugama, kao i proizvodnja osećaja straha kod birača da će biti predmet odmazde i kazne ukoliko ne podrže određenu listu na izborima predstavljaju najopasnije oblike. U ovom slučaju radi se o obliku klijentelističkih odnosa koji se uspostavljaju između birača i političkih partija i političara koji su neprogramski, tajni i uslovni. Ukoliko birač ne uradi šta je od njega traženo snosiće direktne posledice. Glasanje pod prinudom direktno je suprotstavljeno demokratskom i ustavnom ustrojstvu države. Kroz slične probleme prošle su i stabilne demokratske države, poput SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Nemačke i Francuske, ali u 19. i početkom 20. veka.

Niko nema pravo da sprečava ili primorava birača da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog toga što jeste ili nije glasao ili da traži da se izjasni zašto je i za koga je glasao. Glasanje mora biti slobodno i tajno. Ukoliko navedeni preduslovi nisu

ispunjeni ne može se govoriti o slobodnim izborima, demokratski izabranim predstavnicima naroda i vladavini prava. Svi politički akteri, organi nadležni za sprovođenje izbora, kao i državni organi moraju biti uključeni u akciju oslobađanja građana od straha da je kontrola nad time kome su dali svoj glas na izborima moguća. U tom pravcu – umanjnja i otežavanja kontrole od strane partijskih brokera – treba da se kreću i inovativna rešenja u izbornom zakonodavstvu.

U uporednoj praksi, u državama koje su se suočavale sa problemima otvorenog pritiska na birače, tri su faktora doprinela otklanjanju ili makar ublažavanju navedenog problema. Najpre, potrebno je da postoji politička volja da se uklone partijski brokeri – lokalni posrednici između partija i birača – koji obezbeđivanjem glasova vladajućoj partiji istovremeno osiguravaju vlastite pozicije u društvu, javnom sektoru i partijskoj organizaciji, kao i da se otklone strukturni uzroci koji birače čine ranjivim na pritiske koji dolaze od posrednika. Očigledno je da politička volja da se ukloni grupacija izbornih „parazita“ – brokera ne postoji, ali i da nije postojala ni u vreme drugih političkih režima koji su upravljali Srbijom. Takođe, strukturne uzroke nije moguće otkloniti u kratkom roku. U društvima koja su siromašna, kao i među građanima koji su siromašni, kupovina glasova predstavlja znatno češću pojavu. Visoke stope nezaposlenosti, niska i nesigurna primanja, nizak stepen obrazovanja i niska kvalifikovanost stanovništva, visok nivo učešća države u privredi, samo su neki od faktora koji povećavaju verovatnoću da će birači trpeti ekonomske posledice zbog svojih političkih izbora. Pojednostavljeno, odsustvo ekonomske slobode vodi direktno i odsustvu političkih sloboda.

Drugi pravac rešavanja problema pritiska na birače mora da se kreće ka podizanju „troškova“ koje imaju brokeri – lokalni posrednici. Ovde se pre svega misli na uvećanje percepcije kod samih brokera da će za svoje nelegalne postupke biti kažnjeni i trpeti sankcije, uključujući i zatvorske, ukoliko učine krivična dela protiv izbornih prava. Najveći teret na ovom polju leži na opozicionim političkim akterima koji moraju da osmisle inovativne prakse i akcije koje bi omogućile da javnost sazna za što veći broj primera u kojima je na birače vršen pritisak da ne glasaju u skladu sa svojom slobodnom voljom. Međutim, ulogu u informisanju građana i javnosti u pogledu njihovih izbornih prava, načinu zaštite tih prava, kao i pravnim mehanizmima koja im stoje na raspolaganju, imaju i državni organi nadležni za sprovođenje izbora i javno tužilaštvo.

Konačno, treći pravac rešavanja problema pritiska odnosi se na smanjivanje kapaciteta političkih partija i brokera da nadgledaju i kontrolišu da li su birači zaista glasali u skladu sa tim kako je od njih traženo. U ovom segmentu, moguće je i noveliranje određenih zakonskih rešenja i odredaba kako bi se monitoring nad izbornom odlukom birača otežao. Izmene zakona moraju biti usmerene na zaštitu tajnosti glasa. One treba da zaštite najranjivije kategorije glasača tako što će umanjiti šanse za post-izborne odmazde. Ukoliko je tajnost biračkog prava dodatno osigurana, birači mogu prihvatati implicitne dogovore sa brokerima koji vrše pritisak, ali i dalje mogu glasati slobodno. Osiguranjem tajnosti i otežavanjem kontrole umanjuju se efekti kupovine glasova i pritiska na birače, iako ključ za potpuno otklanjanje klijentelističkih praksi ostaje otklanjanje strukturnih uzroka.

## Preporuke

U cilju ublažavanja pritiska na birače koji vrše lokalni posrednici, najčešće zaposleni i nadređeni u javnim preduzećima i ustanovama, kao i partijski činovnici i aktivisti u opštinama/gradovima, predlažemo sledeće preporuke:

Preporuka 1: Dopuniti član 19 Zakona o zaštiti uzbunjivača, u delu koji se odnosi na uzbunjivanje javnosti, tako da obuhvati i kršenja u oblasti izbornih prava.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 2: Promeniti rešenje po kome birački odbor razlikuje važeće od nevažećih listića sa ciljem da se onemogući prepoznavanje za koga je birač glasao na osnovu komentara/šifri i sl. na biračkom listiću. Zadržati odredbe prema kojima je važeći glasački listić onaj na kome je zaokružen jedan redni broj ispred izborne liste, glasački listić na kome je zaokružen naziv izborne liste, kao i glasački listić koji je popunjen na način iz kojeg se sa sigurnošću može zaključiti za koga je birač glasao: 1) ako je na glasačkom listiću birač zaokružio ime i prezime prvog kandidata na izbornoj listi; 2) ako je na glasačkom listiću birač zaokružio naziv ili deo naziva izborne liste; 3) ako su na glasačkom listiću istovremeno zaokruženi redni broj i naziv izborne liste i ime i prezime prvog kandidata. Promeniti odredbu prema kojoj je glasački listić važeći uprkos tome što su na listiću ispisani ili nacrtani komentari, parole i druge poruke. Takav glasački listić smatraće se nevažećim. Promenu treba da prati sveobuhvatna edukativna kampanja koju će organizovati Republička izborna komisija.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 3: Jasnije zakonsko preciziranje zabrane upotrebe mobilnih telefona na biračkim mestima i pooštavanje sankcija, uključujući veće novčane kazne i uvođenje zatvorskih, ukoliko zabrana bude prekršena. Uvesti odredbe po ugledu na zakon iz Italije koja se suočavala sa istim problemom: 1) Na izborima i referendumima zabranjeno je unošenje mobilnih telefona i drugih uređaja kojima je moguće fotografisati ili snimiti glasački listić u prostor predviđen za glasanje; 2) Birač je dužan da, uz ispravu kojom dokazuje svoj identitet, preda predsedniku biračkog odbora uređaj iz stava 1 koji poseduje; 3) Uređaj koji je birač predao predsedniku biračkog odbora biće vraćen biraču nakon što je birač glasao. O uzetim i vraćenim uređajima vodi se poseban zapisnik; 4) Lice koje prekrši zabranu iz stava 1 kazniće se zatvorskom kaznom od 3 do 6 meseci i novčanom kaznom (*Gazzetta Ufficiale* n. 80 del 4 aprile 2008). Novčana kazna mora biti dovoljno visoka da odvraća birača od kršenja zabrane. Zabrana se ne bi odnosila na članove biračkog odbora i akreditovane posmatrače. Promena zakonskog rešenja mora biti praćena sveobuhvatnom kampanjom edukacije birača koju bi sprovela Republička izborna komisija, a u materijale koji se dostavljaju biračkim odborima moraju biti uključeni i oni koji jasno ukazuju da je upotreba mobilnih telefona i drugih uređaja koji omogućavaju fotografisanje i snimanje glasačkih listića zabranjeno i kažnjivo delo.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 4: Uvesti Zakonom (umesto dosadašnje prakse Pravila o radu biračkih odbora) zabranu vođenja paralelnih evidencija birača koji su izašli na glasanje (upisivanjem imena ili rednog broja iz izvoda iz biračkog spiska birača koji su izašli, ili nisu izašli na glasanje). Predvideti novčane i zatvorske kazne za prekršioce zabrane i mogućnost podnošenja prigovora Republičkoj izbornoj komisiji, koja odlučuje da li će se glasanje na tom biračkom mestu ponoviti.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 5: Proširiti zabranu zadržavanja na biračkom mestu svih lica koja nemaju prava i dužnosti u vezi sa sprovođenjem izbora na zabranu zadržavanja svih lica koja nemaju prava i dužnosti u vezi sa sprovođenjem izbora u krugu od 50 metara od biračkih mesta. Zadržati trenutnu mogućnost (ZolNP, čl 58, st. 6) da s u slučaju povrede navedene odredbe može podneti prigovor Republičkoj izbornoj komisiji, koja odlučuje da li će se glasanje na tom biračkom mestu ponoviti. Predvideti novčane i zatvorske kazne za prekršioce zabrane.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 6: Republička izborna komisija, kao institucija koja se stara o zakonitom sprovođenju izbora, pokreće sveobuhvatnu kampanju usmerenu na edukaciju birača, koja će se sprovoditi na javnom servisu i putem štampanih materijala, naročito o proceduri glasanja, važnosti tajnosti glasanja, zabrani oduzimanja ili prikrivanja glasačkog listića prema odredbama Krivičnog zakonika, kao i pravnim mehanizmima koji štite birača od pritisaka, uključujući i prava koja im pripadaju prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: odmah

Preporuka 7: Otvoreni poziv javnog tužilaštva za prijavljivanje zloupotreba i krivičnih dela protiv izbornih prava, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem i drugih povezanih krivičnih dela, stavljanje u izgled zaštite svedoka takvih događaja i istraživanje sumnji u postojanje ovih krivičnih dela i pre dobijanja krivičnih prijavi.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: odmah

## Izborna administracija

Nepreciznost i selektivnost u primeni izbornih propisa i procedura, kao i nedovoljna obučenost izbornih organa, pre svega biračkih odbora, uzrokuju veliki broj proceduralnih i tehničkih grešaka u toku sprovođenja izbora koje se ponavljaju u svakom izbornom ciklusu, umanjuju poverenje građana i političkih aktera u izborni proces i dovode u pitanje legitimitet izbornih rezultata.

### Obrazloženje problema

Zakonski okvir koji se odnosi na izbornu administraciju nije bitno menjan i unapređivan već godinama, iako je u prethodnom periodu bilo predloga za reformu izborne administracije (npr. CeSID-ov Nacrt zakona o Državnoj izbornoj komisiji). Nestalni karakter izborne administracije, nizak stepen profesionalnosti, uske nadležnosti i nemogućnost pokretanja postupaka po službenoj dužnosti, kao i niski kapaciteti i loš kvalitet rada biračkih odbora koji dovode u pitanje i postupak sprovođenja izbora i utvrđivanja rezultata na biračkom mestu, samo su neki od nedostataka zbog kojih otklanjanju problema u ovoj oblasti treba pristupiti sistematično i dugoročno. Sistemski rešenja u ovoj oblasti, međutim, nadilaze karakter kratkoročnih preporuka koje su sadržane u ovom dokumentu.

Nedostaci u funkcionisanju izborne administracije generišu brojne probleme i defekte u toku izbornog procesa. Premda bi bilo očekivano da izborna administracija uočene probleme otklanja protokom vremena, nepravilnosti i tenzije su sve izraženije, a one su kulminirale na parlamentarnim izborima 2016. godine. Na dan kada je Republička izborna komisija proglasila preliminarne rezultate izbora (26. april 2016), Republički zavod za statistiku je obavestio javnost da su utvrđene greške u zapisnicima biračkih odbora sa ukupno 320 biračkih mesta, od čega uopšte nisu podneti zapisnici sa 26 biračkih mesta, 89 zapisnika je sadržavalo „teške“ greške, dok je 231 zapisnik imao „manje“ greške. Zaključeno je i da je bilo značajnih razlika u 164 zapisnika sa biračkih mesta o rezultatima koje bi RIK morala da reši, kao i da nisu pronađena 3.072 glasačka listića (OSCE/ODIHR, 2016:21). Metodologijom RSZ-a u „teške“ greške ubrajaju se: nepostojanje zapisnika ili nepotpuni zapisnici, zapisnici koji nisu potpisani ili ih je potpisala ista osoba, veći broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji od broja potpisa birača na izvodima iz biračkog spiska ili od broja glasova koje su zajedno osvojili učesnici izbora. Na drugoj strani, u „manje“ greške RSZ ubraja: razlike u broju dobijenih glasačkih listića i broja neiskorišćenih glasačkih listića i/ili broja registrovanih birača, veći broj potpisa na izvodima iz biračkog spiska od broja iskorišćenih glasačkih listića, zapisnike koje su potpisali samo neki, ali ne i svi članovi biračkih odbora.

RIK je na sednicama raspravljao o netačnim zapisnicima biračkih odbora. Predsednik RIK-a je izjavio da će sprovesti „preispitivanje izbornih rezultata“ na tih 164 biračka mesta. Iako takva procedura nije predviđena zakonom, u 99 slučajeva ponovo su prebrojavani glasovi. Ukupno 50 zapisnika je prihvaćeno kao važećih. Ponavljanje glasanja je naloženo na 15 biračkih mesta (radi se samo o onim biračkim mestima na kojima su i zvanično podneti prigovori i gde je utvrđeno da je broj listića u glasačkim kutijama bio veći od broja potpisa u izvodima iz biračkog spiska), dok je 11 zapisnika proglašeno nevažećima, čime su automatski birači na tim biračkim mestima bili uskraćeni za izbornu pravo jer ponavljanja izbora nije bilo. RIK nije objavio nove



zapisnike nakon ponovnog prebrojavanja glasova ili bilo koju odluku koja je uticala na izborni rezultat (OSCE/ODIHR, 2016).

U praksi i prema svedočenjima posmatrača i osoba angažovanih u radnim telima, koje RIK formira na nivou opština sa zadatkom da budu tehnička i logistička podrška tokom izbora, broj nepravilno popunjenih zapisnika o radu biračkih odbora na samom biračkom mestu znatno je veći od broja koji na kraju bude predstavljen javnosti. Naime, podaci o rezultatima glasanja iz zapisnika unose se u sistem na nivou opština, od strane RSZ-a, a zatim se unose u RIK-u. U velikom broju slučajeva deo zapisnika u kome se sabiraju rezultati sadrži greške (npr. ukupan broj glasova datih svim listama pojedinačno ne odgovara ukupnom broju važećih glasačkih listića) zbog čega računarski sistem takve zapisnike nije u stanju da prihvati. Kako ne postoje detaljne procedure kojima je moguće vršiti ispravke u zapisnicima, pristup navedenom problemu se razlikuje od opštine do opštine. Ograničena posmatračka misija OEBS/KDILJP, na predsedničkim izborima 2017. godine, je tako utvrdila da je su u nekim mestima greške ispravljali članovi biračkih odbora prema sugestijama predstavnika radnih tela i RSZ-a, bez ikakvog dodatnog pregledavanja izbornog materijala i naknadne verifikacije izbornih rezultata. Takođe, nakon otklanjanja "logičko-računskih" grešaka ispravljani zapisnici bi bili unošeni u sistem, bez njihovog izlaganja na uvid javnosti (OSCE/ODIHR, 2017).

Korak napred u otklanjanju problema sa popunjavanjem zapisnika o radu biračkih odbora predstavljalo je rešenje koje je RIK primenio na izborima 2017. godine (korišćeno i na beogradskim izborima 2018), a kojim je uveden obavezni kontrolni formular. Formular je služio članovima biračkih odbora da pre nego što počnu sa popunjavanjem zapisnika najpre provere logičko-računsko slaganje rezultata u formularu. Tek nakon pravilno popunjenog kontrolnog formulara podaci i rezultati bi bili prepisani u zapisnik. No, bez obzira na uključivanje kontrolnog formulara u postupak utvrđivanja rezultata na biračkom mestu, i na izborima 2017. godine čak 70 zapisnika je sadržalo „tešku“ grešku (CRTA, 2018:73).

### Pravna regulativa

Organi za sprovođenje izbora u Republici Srbiji su Republička izborna komisija i birački odbori (ZoINP, čl. 6). Posledica situacije u kojoj je Srbija konstituisana kao jedna izborna jedinica je da postoje samo dva nivoa izborne administracije, te da, prema zakonu, RIK direktno komunicira sa preko 8.000 biračkih odbora, obrazuje ih i imenuje predsednike i članove biračkih odbora. Kako bi se olakšala komunikacija i rad između RIK-a i velikog broja biračkih odbora Upustvom o sprovođenju izbora RIK obrazuje radna tela u jedinicama lokalne samouprave za svake izbore.

Republička izborna komisija predstavlja stalno telo, koje čine predsednik i 16 članova, kao i njihovi zamenici, a koji se imenuju na četiri godine od strane Narodne skupštine, a na predlog poslaničkih grupa. U proširenom sastavu u RIK ulaze i po jedan predstavnik i zamenik podnosioca proglašene izborne liste. Svi članovi RIK-a moraju biti diplomirani pravnici. Birački odbori se imenuju za svake izbore. U stalnom sastavu ih čine predsednik i najmanje dva člana, kao i njihovi zamenici, a u proširenom i po jedan predstavnik podnosioca izborne liste. Broj članova stalnog sastava biračkog odbora koji pripada svakoj poslaničkoj grupi mora da bude srazmeran njenoj

zastupljenosti u Narodnoj skupštini, osim u slučajevima kada jedna poslanička grupa ili poslaničke grupe koje čine koaliciju na izborima imaju više od jedne polovine narodnih poslanika. Prilikom utvrđivanja predloga kandidata za predsednika biračkog odbora prednost se daje licu koje ima visoko obrazovanje i iskustvo u sprovođenju izbora. Radna tela se ne smatraju delom izborne administracije, ali u praksi sprovode veliki broj aktivnosti koje spadaju u nadležnosti izbornih organa. Radna tela prikupljaju i objedinjuju predloge za stalni i prošireni sastav biračkih odbora, primaju izborni materijal od RIK-a i predaju ga biračkim odborima pre glasanja, preuzimaju izborni materijal od biračkih odbora nakon glasanja i predaju ga koorinatorima RIK-a i obaveštavaju RIK o toku glasanja. Radno telo čine kooridator (načelnik opštinske/gradske uprave) i članovi koje predlažu poslaničke grupe, a imenuje RIK.

### Posledice po kvalitet izbornog procesa

Kao što je već spomenuto u uvodnom delu, najveći broj problema u funkcionisanju izborne administracije nije moguće otkloniti bez implementacije sistemskih i dugoročnih rešenja. Iako se stalni sastav RIK-a imenuje na četiri godine, odnosno koliko traje mandat narodnim poslanicima, RIK ne predstavlja stalno telo u punom smislu reči jer je trajanje mandata stalnog sastava RIK-a u direktnoj vezi sa trajanjem mandata Narodne skupštine. *Ad hoc* karakteru izborne administracije pored nestabilne strukture doprinose i drugi problemi poput nestalnih izvora finansiranja, nepostojanja stručne službe, nedostatka jasno utvrđenih pravila i ciljeva kojima bi se izborna administracija rukovala u svom radu. Osim toga, važni delovi izbornog procesa nisu u nadležnosti izborne administracije, a RIK nema pravo ni da pokreće postupke po službenoj dužnosti, zbog čega veliki broj prekršaja ostaje nesankcionisan, kao ni da pokreće inicijative ili izmene zakonskih rešenja u cilju unapređenja izborne prakse. Uostalom, prava adresa za jednu ovakvu analizu, kao i preporuke koje bi iz nje proistekle, bila bi upravo Republička izborna komisija.

Svi problemi koji se uočavaju u radu centralnog izbornog organa prenose se dalje na rad biračkih odbora, koji imaju zadatak da neposredno sprovode izbore na biračkom mestu, obezbeđuju pravilnost i tajnost glasanja i utvrde rezultate glasanja na biračkom mestu. Nedovoljna stručnost članova biračkih odbora, nepoznavanje procedura i nepostojanje standardizovanih obuka koje bi barem stalni članovi biračkih odbora na sistematičan način i u kontinuitetu prolazili uzrokuju veliki broj grešaka u sprovođenju izbora i utvrđivanju rezultata na biračkom mestu što se najbolje očitava u broju zapisnika o radu biračkog odbora koji sadrže „teške“ greške.

Zbog svih navedenih razloga, problemima u funkcionisanju izborne administracije treba pristupiti na sistematičan način i ponuditi sistemska rešenja koja, nažalost, prevazilaze domete ovog dokumenta u kome se nalaze preporuke koje je moguće sprovesti u kratkom roku. Dugoročne preporuke bi uključivale formiranje profesionalne izborne administracije čiji bi mandat trajao duže od mandata narodnih poslanika što bi njen rad činilo nezavisnim od raspoloženja trenutne parlamentarne većine. Kako bi se u njenom radu izbegli defekti koji su karakteristični za ostala „profesionalna“ i „nezavisna“ tela uključena u izborni proces, poput Regulatornog tela za elektronske medije i Agencije za borbu protiv korupcije, treba propisati jasne kriterijume za izbor njenih članova. Takođe, treba razmisliti i uvođenju srednjeg nivoa izborne

administracije, umesto dosadašnjih radnih tela, i jasnog razgraničenja nadležnosti i odgovornosti različitih nivoa administracije. Ove izmene bile bi olakšane i uvećanjem broja izbornih jedinica sa dosadašnje jedne. Dodatno, treba propisati i preciznije kriterijume za učešće u stalnom sastavu biračkih odbora pri čemu treba insistirati na tome da pravo učešća u stalnom sastavu imaju samo zaposleni u javnoj upravi koji nisu povezani sa bilo kojom vrstom stranačkih aktivnosti.

Promena strukture i načina konstituisanja izborne administracije omogućila bi i proširivanje njenih nadležnosti, uključujući i pravo zakonodavne inicijative u oblasti izbornog prava, kao i pravo da po službenoj dužnosti pokreće postupke protiv političkih subjekata i članova radnih tela i biračkih odbora. Iako su ovlašćenja RIK-a ograničena Pravnim shvatanjem utvrđenim na sednici Upravnog odeljenja nekadašnjeg Vrhovnog suda Srbije od 29. januara 2007. godine u kojoj se izričito navodi da RIK-u nije dozvoljeno da deluje bez prigovora, *ex officio*, centralni izborni organ bi, u skladu sa dobrom izbornom praksom, morao da ima pravo da koriguje i preinači odluke nižih izbornih organa, poništi izbore ukoliko utvrdi da nepravilnosti utiču na ishod izbora i naloži ponavljanje glasova na takvim biračkim mestima. Profesionalna izborna administracija morala bi da organizuje i sprovodi standardizovane obuke za sve članove biračkih odbora, uključujući i one u proširenom sastavu, dok bi članovi stalnog sastava morali da budu u sistemu stalne i kontinuirane edukacije, prema jasno utvrđenom programu, kako bi se otklonili nesporazumi i greške u sprovođenju izbora na biračkom mestu. Promenama u načinu izbora, organizovanjem obuka, kao i uvođenjem sankcija za nepravilnosti, osigurala bi se nezavisnost u odlučivanju i adekvatna profesionalnost.

### **Preporuke**

Kako je, međutim, najveći deo pobrajanih rešenja teško sprovodiv bez profesionalizacije izborne administracije, predlažemo sledeće preporuke koje je moguće sprovesti do narednih izbora:

Preporuka 1: Organizovati i sprovesti obuke i testiranja za sve članove stalnog sastava biračkih odbora i obaveznu sertifikaciju kao uslov za obavljanje dužnosti u stalnom sastavu biračkog odbora. Ako RIK nije u mogućnosti da organizuje obuku, tu dužnost na sebe treba da preuzme ministarstvo nadležno za poslove uprave. Usvojiti pravilnike o kriterijumima i procedurama za izbor i angažovanje trenera i edukatora za obuke članova biračkih odbora. Time bi bilo omogućeno sprovođenje obuka od strane nezavisnih eksperata i organizacija koje se bave praćenjem i unapređivanjem izbornog procesa, bez dodatnog opterećivanja kapaciteta nadležnog ministarstva.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: od 1. septembra 2019. godine do narednih izbora

Preporuka 2: Umesto dosadašnjeg rešenja iz Uputstva za sprovođenje izbora prema kome, pri utvrđivanju predloga kandidata za predsednika biračkog odbora, prednost treba dati licu koje ima visoko obrazovanje i iskustvo u sprovođenju izbora, propisati jasnu odredbu o obaveznom imenovanju predsednika i zamenika predsednika biračkih odbora iz reda zaposlenih u javnoj administraciji (upravi).

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: pre raspisivanja narednih izbora

Preporuka 3: Uvećati dnevnice za angažman predsednika i zamenika predsednika biračkih odbora u izbornom procesu, ali i propisati proporcionalne novčane sankcije ukoliko zapisnik o radu biračkih odbora sadrži „teške“, odnosno „manje“ greške.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: pre raspisivanja narednih izbora

Preporuka 4: Objavljivati sve zapisnike o radu biračkih odbora na sajtu Republičke izborne komisije odmah nakon unošenja podataka iz zapisnika u računski sistem.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: na narednim izborima

Preporuka 5: Zabraniti naknadne izmene zapisnika o radu biračkih odbora uz zadržavanje rešenja prema kome se, na biračkom mestu, rezultati najpre unose u kontrolni formular, a zatim, nakon provere logičko-računskog slaganja, prepisuju u zapisnik.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: na narednim izborima

Preporuka 6: Po ugledu na dobru uporednu praksu, prikazivati na sajtu RIK-a proces računске obrade pristiglih rezultata, uživo i istovremeno sa njihovim unošenjem u računski sistem na nivou opština, od strane radnih tela i Republičkog zavoda za statistiku.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: na narednim izborima

Preporuka 7: Učiniti rad Republičke izborne komisije transparentnijim. Objavljivati sva dokumenta od značaja za izborni proces, uključujući i stenograme sa plenarnih sednica i sastanaka radnih tela, kao i preliminarne i konačne rezultate glasanja po biračkim mestima. Sve sednice Republičke izborne komisije prenositi uživo na sajtu RIK-a.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje: u trenutku raspisivanja narednih izbora

## Jedinstveni birački spisak

Među građanima i političkim akterima postoji nepoverenje u ažurnost biračkog spiska zbog neslaganja broja punoletnih stanovnika koji žive u Srbiji i broja upisanih birača u Jedinstveni birački spisak. Nepoverenje (ne)opravdano generiše sumnje da na izborima glasa veliki broj umrlih lica što ima negativne posledice na ukupnu legitimnost izbornog procesa.

### Obrazloženje problema

Prema podacima Republičke izborne komisije, u birački spisak za predsedničke izbore 2017. godine bilo je upisano 6.724.172 birača. Popis stanovništva iz 2011. godine registrovao je 5.923.734 punoletnih stanovnika (Republički zavod za statistiku: stanovništvo prema starosti i polu). Razlika od oko 800.000 ljudi u podacima ove dve institucije izvor je raširene sumnje među građanima i pojedinim političkim akterima u ažurnost biračkog spiska. Imajući u vidu i zvanične podatke o broju državljanja Republike Srbije koji svake godine emigriraju u druge države, čak i prema konzervativnim procenama, broj birača koji su realno prisutni u zemlji na dan izbora za barem je 1.000.000 manji od podataka iz jedinstvenog biračkog spiska.

Navedene razlike u podacima uzrokuju olako i često neodgovorno donošenje zaključaka da se u biračkom spisku nalazi veliki broj umrlih lica, pa čak i ocene da ta lica glasaju na izborima. Iako je nesumnjivo da se u biračkom spisku nalaze i preminule osobe, jer je uoči predsedničkih izbora 2017. godine utvrđeno da se, samo na teritoriji Beograda, u Jedinstvenom biračkom spisku nalaze 23 osobe koje su rođene u 19. veku, shodna primena odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika onemogućava glasanje preminulih lica, čime ukupni rezultati izbora ne mogu biti dovedeni u pitanje.

Na osnovu dosadašnjih iskustava i kretanja broja birača u biračkom spisku – najveći skok dogodio se između parlamentarnih izbora 2003. i 2007. (oko 140.000 birača) i parlamentarnih izbora 2007. i 2008 (oko 100.000 birača) – pretpostavka je da uzrok ogromne diskrepance između podataka iz popisa stanovništva i podataka iz biračkog spiska, nisu isključivo lica koja su preminula, a nalaze se u biračkom spisku, već, pre svega, veliki broj birača upisanih u birački spisak koji ne žive u Republici Srbiji i na privremenom su radu u inostranstvu, kao i Srbi iz Crne Gore i Republike Srpske koji imaju državljanstvo Srbije.

U 2019. godini ministarstvo nadležno za poslove uprave učinilo je određene pozitivne pomake u ovoj oblasti. Od sredine februara 2019. godine Matične knjige umrlih elektronski su povezane sa Jedinstvenim biračkim spiskom što u praksi omogućava da se imena preminulih osoba brišu iz biračkog spiska u roku od 24 sata. Nakon poslednjih izmena, osobe zadužene za ažuriranje dela biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave, u okviru opštinskih/gradskih uprava, na dnevnom nivou dobijaju informaciju koja su lica upisana u Matičnu knjigu umrlih i po službenoj dužnosti donose rešenja o brisanju tih lica iz Jedinstvenog biračkog spiska. Ipak, u cilju povratka poverenja građana u birački spisak i uvećanja transparentnosti postupka vođenja i ažuriranja biračkog spiska, neophodno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave uradi dodatno ažuriranje biračkog spiska. Ovo se posebno odnosi na lica koja žive ili se nalaze na privremenom radu u inostranstvu, koja ispunjavaju sve uslove

za uživanje biračkog prava – punoletstvo, poslovna sposobnost, državljanstvo, prebivalište – ali ih popis stanovnika ne prepoznaje.

### Pravna regulativa

Prema Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku (Sl. glasnik RS, 104/2009 i 99/2011) birački spisak vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave. Vođenje biračkog spiska od strane ministarstva nadležnog za poslove uprave obuhvata: analiziranje podataka iz biračkog spiska i preduzimanje mera radi obezbeđenja njihove međusobne usklađenosti i tačnosti, vršenje promena u biračkom spisku (upis, brisanje, izmena, dopuna ili ispravka) nakon zaključenja biračkog spiska (čl. 2, st. 2). Deo biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave ažurira opštinska, odnosno gradska uprava, kao poveren posao (čl. 2, st. 3). Birački spisak vodi se kao elektronska baza podataka.

U birački spisak upisuje se: ime i prezime birača, ime jednog od roditelja birača, biračev jedinstveni matični broj građana, datum i mesto rođenja birača, pol birača, mesto prebivališta i adresa birača, jedinica lokalne samouprave u kojoj birač ima mesto prebivališta, strana država u kojoj birač ima boravište, mesto boravišta i adresa birača u inostranstvu i mesto boravišta za interno raseljena lica (čl. 7, st. 1). Birač koji ima boravište u inostranstvu upisuje se u birački spisak prema poslednjem prebivalištu pre odlaska u inostranstvo, odnosno poslednjem prebivalištu jednog od njegovih roditelja, s tim što se u birački spisak upisuju i podaci o njegovom boravištu u inostranstvu (čl. 6, st. 2).

Rešenja na kojima se zasnivaju promene u biračkom spisku donose se na zahtev građana ili po službenoj dužnosti, a na osnovu podataka u matičnim knjigama, drugim službenim evidencijama i javnim ispravama (čl. 9, st. 2). U postupak promena u biračkom spisku po službenoj dužnosti uključeno je i ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, koje podatke iz službenih evidencija o prebivalištu i boravištu građana, na kojima se zasnivaju promene u biračkom spisku, dostavlja elektronskim putem neposredno ministarstvu nadležnom za poslove uprave. Dan posle raspisivanja izbora, opštinska/gradska uprava izlaže deo biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave na uvid građanima (čl. 14, st. 1)

Prema Zakonu o prebivalištu i boravištu građana, punoletni građani su dužni da prijave i odjave svoje prebivalište, prijave i odjave boravište, kao i da prijave privremeni boravak u inostranstvu i povratak iz inostranstva (čl. 4, st. 1), nadležnom organu u mestu u kome se prijavljuje ili iz koga se odjavljuje prebivalište ili boravište (čl. 5, st. 1). Građani koji odlaze u inostranstvo s namerom da neprekidno borave u inostranstvu duže od 90 dana dužni su da, pre odlaska, nadležnom organu prijave privremeni boravak u inostranstvu (čl. 19, st. 1). Evidenciju prebivališta, boravišta i privremenog boravka u inostranstvu vodi ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, u elektronskom obliku (čl. 24, st. 1) i ona je sastavni deo evidencije prebivališta (st. 3). Za prekršaje zakonskih odredbi predviđene su novčane kazne.

Nadzor na ažuriranjem biračkog spiska sprovodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, preko upravne inspekcije (čl. 22). Ako ne obezbedi tačnost i ažurnost, novčanom kaznom od 25.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice

u organu nadležnom za ažuriranje biračkog spiska (čl. 25). Bliža pravila kojima se uređuju druga pitanja od značaja za potpuno i tačno vođenje biračkog spiska propisana su Uputstvom za sprovođenje zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Sastavni deo Uputstva predstavlja i Šifarnik promena na osnovu kojeg je moguće utvrditi tip promene koje nadležni organ unosi u birački spisak.

Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika, u postupku glasanja, birač najpre saopštava biračkom odboru svoje lično ime i predaje obaveštenje o glasanju, a ličnom kartom ili drugom ispravom dokazuje svoj identitet. Birač ne može glasati bez podnošenja dokaza o svom identitetu. Predsednik ili član biračkog odbora, pošto utvrdi identitet birača, zaokružuje redni broj pod kojim je birač upisan u izvod iz biračkog spiska i objašnjava mu način glasanja. Birač potpisuje birački spisak i preuzima glasački listić. Svakom biraču koji je pristupio glasanju i primio glasački materijal, specijalnim sprejom će biti obeležen kažiprst desne ruke, kao znak da je već glasao (čl. 68). Shodna primena Zakona i kontrola od strane članova biračkih odbora onemogućava duplo glasanje, kao i glasanje lica koja su preminula, te neažurnost Jedinstvenog biračkog spiska ne može uticati na rezultate izbora i raspodelu mandata u parlamentu, ako su prethodni uslovi ispunjeni.

Zakon o upravnoj inspekciji predviđa da upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju, između ostalog, i birački spiskovi i matične knjige. Upravna inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora otklanja utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti.

### Kontrola ostvarivanja zakona

U dosadašnjem inspekcijskom nadzoru u procesu vođenja i ažuriranja jedinstvenog biračkog spiska nije bilo značajnijih zamerki na rad i vođenje jedinstvenog biračkog spiska, koji obavljaju opštinske/gradske uprave, kao poveren posao.

Prema Izveštaju o radu Upravnog inspektorata za 2018. godinu, od 10. januara 2019. godine, od ukupnog broja inspekcijskih nadzora 24 nadzora odnosila su se na primenu propisa o jedinstvenom biračkom spisku. Od ukupno 2201 mere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu predloženih nadziranim organima, 94 mere odnosile su se na oblast jedinstvenog biračkog spiska. Od toga, 17 mera je bilo u vezi sa ostvarivanjem prava na uvid u JBS, pet mera koje se odnose na sadržinu JBS, jedna mera u vezi sa davanjem ovlašćenja za ažuriranje JBS, tri mere u vezi sa obavezom ličnog dostavljanja rešenja o promenama u JBS, 32 mere u vezi sa obavezom blagovremenog dostavljanja podataka koji utiču na potpunost, tačnost i blagovremenost vođenja JBS, 21 mera u vezi sa ažurnošću JBS i 15 mera koje se odnose na ostala pitanja uređena propisima o JBS. Nažalost, iz Izveštaja nije moguće utvrditi da li se neki od 13 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnim sudovima koje su uputili upravni inspektori odnosi na primenu propisa o jedinstvenom biračkom spisku.

Uzimajući u obzir sistemske nedostatke koji se odnose na oblast jedinstvenog biračkog spiska i razliku u broju upisanih u JBS u odnosu na podatke iz popisa stanovništva, samo 24 inspekcijaska nadzora i 94 mera za otklanjanje nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu upućenih organima nadležnim za vođenje i ažuriranje biračkog spiska nisu dovoljni kako bi se u ovu oblast uveo red.

### Posledice po kvalitet izbornog procesa

Dosledna primena Zakona o izboru narodnih poslanika i efikasna kontrola u postupku glasanja od strane članova biračkih odbora u stalnom i proširenom sastavu onemogućava duplo glasanje, kao i glasanje lica koja su preminula. Ako su prethodni uslovi ispunjeni, za šta odgovornost snose podnosioci svih izbornih lista, određivanjem članova biračkih odbora u proširenom sastavu, neažurnost jedinstvenog biračkog spiska ne može uticati na broj glasova na izborima i raspodelu mandata u parlamentu. Neažurnost biračkog spiska može uticati samo na podatke o izbornoj izlaznosti jer je u praksi udeo birača koji iskoriste biračko pravo značajno veći kada se računa u odnosu na „realno“ biračko telo. Na primer, izlaznost od 56,07% na parlamentarnim izborima 2016. godine za najmanje deset procentnih poena je veća u odnosu na zvanične podatke. Neadekvatni podaci o izlaznosti na izbore time umanjuju ukupnu legitimnost izbora i političkih institucija.

Različiti akteri, međutim, smatraju da su birački spiskovi netačni i neažurni. Postoje stalne dojave da se preminuli birači i dalje nalaze u jedinstvenom biračkom spisku, kao i da je značajan broj birača koji borave u inostranstvu prijavljen na staroj adresi, na kojoj dobijaju obaveštenja o izborima (Izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora, 2017). Uprkos ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti, iako postoji zakonska odredba prema kojoj je garantovana javnost biračkog spiska na nivou opština/gradova.

Nepostojanjem mogućnosti javnog uvida u birački spisak ograničena je transparentnost registracije birača i podstaknute sumnje političkih aktera i nepoverenje građana u JBS. Premda Kodeks Venecijanske komisije o dobroj praksi u oblasti izbora iz 2002. godine, kao i član 14. Zakona o JBS, propisuje da „izborne evidencije moraju da budu objavljene“ (st. 1.2.iii), birački spiskovi nisu dostupni na uvid javnosti zbog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Nemogućnost javnog uvida u birački spisak, velika diskrepanca (oko 800.000) između broja popisanih punoletnih lica 2011. godine i broja birača upisanih u jedinstveni birački spisak 2017. godine, kao i pojedinačni slučajevi preminulih birača i pozivi za glasanje biračima koji nikada nisu živeli na adresama na kojima su pozivi uručeni, s pravom, među građanima, dovode u pitanje transparentnost, ažurnost i tačnost biračkih spiskova.

Dodatno, većinu inovativnih uporednih praksi koje ne postoje u izbornom procesu Republike Srbije, čija je implementacija moguća u narednim godinama, a koje se odnose na glasanje birača koji imaju boravište u inostranstvu, poput glasanja pismom, omogućavanja elektronskog glasanja van biračkog mesta, itd. nije moguće sprovesti dosledno u praksi ukoliko birački spisak ne učinimo ažurnim i tačnim. Ista primedba se odnosi i na bilo koju promenu tipa izbornog sistema i ključnih izbornih instituta, poput broja i veličine izbornih jedinica.



## **Preporuke**

U cilju otklanjanja nepoverenja u izborni proces koje proističu iz oblasti evidencije birača, predlažemo sledeće preporuke:

Preporuka 1: Ukrštanje podataka iz jedinstvenog biračkog spiska sa podacima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i drugih državnih institucija kako bi se utvrdio broj „fantomskih“ birača u biračkom spisku. Obaviti proces po ugledu na Severnu Makedoniju 2016. godine i u formi radne grupe koju bi činili svi relevantni akteri iz vladajućih i opozicionih partija, ali i predstavnici inostranih i domaćih organizacija koje se bave posmatranjem izbora.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 2: Sprovođenje terenske kontrole tačnosti i ažurnosti biračkog spiska na odgovarajućem uzorku, potencijalno i u dva odvojena procesa, a u skladu sa međunarodnim standardima i priznatim metodologijama. U nadzor nad procesom terenske kontrole uključiti predstavnike svih relevantnih institucija, vladajućih i opozicionih stranaka, kao i domaće i inostrane organizacije civilnog društva i zainteresovane predstavnike akademske zajednice. Nalazi dobijeni u terenskoj kontroli predstavljali bi odličnu polaznu osnovu za dalja ažuriranja biračkog spiska i dopunski nadzor nad organima lokalnih/gradskih uprava koje MDULS može sprovesti u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima se utvrde najveće nepravilnosti.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: od 15. septembra do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 3: Razmatranje mogućnosti i pronalaženje rešenja za objavljivanje dela podataka sadržanih u izvodima iz biračkog spiska (redni broj u biračkom spisku, ime i prezime, pol i datum rođenja) zbog mogućnosti izlaganja istih na uvid javnosti u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom, što je i preporuka Misije OEBS/KDILJP.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine (primena na narednim izborima)

Preporuka 4: Objavljivanje podataka o ukupnom broju birača upisanih u birački spisak, na osnovu elektronske baze JBS, uključujući podatke o broju birača prema mestu prebivališta po jedinicama lokalnih samouprava, ali i podatke o broju birača u stranim državama u kojima birači imaju boravište, kao i broju birača koji su u birački spisak upisani u statusu interno raseljenih lica.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: odmah

Preporuka 5: Redovno informisanje javnosti, na kraju svakog meseca, na sajtu MDULS, o broju promena izvršenih u biračkom spisku, a na osnovu šifrnika promena ustanovljenog Uputstvom za sprovođenje zakona o jedinstvenom biračkom spisku (šifra 01 – odjava adrese prebivališta; 02 – prijava adrese prebivališta; 03 – odjava adrese boravišta; 04 – prijava adrese boravišta; 05 – odjava adrese boravišta u

inostranstvu; 06 – prijava adrese boravišta u inostranstvu; 07 – sticanje punoletstva; 08 – sticanje punoletstva na dan izbora).

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: odmah

Preporuka 6: Organizovanje stalnih obuka za zaposlene u opštinskim/gradskim upravama koji ažuriraju birački spisak i unapređenje i ojačavanje nadzora nad radom lica koja rukuju biračkim spiskom, uključujući i doslednu primenu kaznenih odredbi prema licima odgovornim za ažuriranje biračkog spiska u nadležnom organu, ako ne obezbede njegovu tačnost i ažurnost. Podatke o sprovedenim nadzorima i broju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudovima objavljivati javno na sajtu MDULS, svakog meseca.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: do 1. novembra 2019. godine

Preporuka 7: Omogućavanje ličnog uvida ili uvida za naslednika umrlog lica, nakon izbora, u izvod iz biračkog spiska i druga dokumenta, kako bi se otklonile sumnje da su na izborima umesto njih glasala druga lica, kao i lica koja se nalaze u biračkom spisku, ali su preminula.

Okvirno (minimalno) vreme potrebno za ostvarenje preporuka: nakon narednih izbora