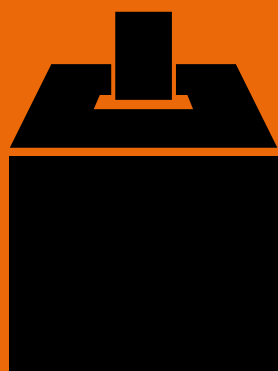


**ДОПРИНОС ЦРТЕ У ПРОЦЕСУ
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА
ОДИХР-а ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ
ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ**





ДОПРИНОС ЦРТЕ У ПРОЦЕСУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА ОДИХР-а ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

I Нису испуњени предуслови за разговор о унапређењу законског оквира и праксе спровођења избора

Црта са жаљењем констатује да се спровођењу избора за одборнике у Скупштини града Београда и разговору о унапређењу законског оквира и праксе спровођења избора приступило пре него што су испуњени предуслови који представљају основу сваког демократског и изборног процеса, а који подразумевају:

1. Успостављање правовремене и неселективне одговорности због кршења закона у изборима;
2. Спровођење ревизије бирачког списка од стране међународних и домаћих експерата у складу с међународним стандардима и препорукама ОДХИР-а и успостављање механизма који осигуравају његов интегритет;
3. Унапређење професионалних стандарда у раду Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине који би омогућили да те куће и стварно, а не само номинално, функционишу као јавни медијски сервис грађана Србије.

Узевши у обзир да је борба против некажњивости основни предуслов владавине права и изградње поверења грађана да институције Србије служе да штите законе и интересе државе и јавности унутар својих надлежности, не допуштајући да било који партијски или приватни интерес буде претпостављен тој обавези; да је тачан и некомпромитован бирачки списак кључни предуслов за одржавање демократских избора пошто се без њега не може установити воља бирача на изборни дан те да слободно формирање воље бирача, као окосница слободних избора, у значајној мери почива управо на истинитом, потпуном и благовременом информисању и подстицању плурализма политичких идеја у електронским медијима, а пре свих на јавним медијским сервисима, **беспредметно је разматрање корака за унапређење кључних области у домену слободних и поштених избора пре испуњена наведених предуслова.**

II Предузете мере суштински не утичу на побољшање услова за одржавање избора

Анализом мера које су надлежне институције предузеле у циљу унапређења услова за одржавање избора, Црта закључује да су извршене интервенције које неће суштински утицати на то да избори у Србији убудуће буду слободни и поштени.

Нацртима закона који су достављени уз позив на састанак делимично се или у целости стварају услови за испуњење седам препорука датих у Коначном извештају посматрачке мисије Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОДИХР). Од тих седам препорука, **само је једна приоритетна**.

Црта је, осим нацрта закона, анализирао и саопштење Владе Републике Србије од 15. марта 2024. издато поводом наставка рада на испуњењу препорука ОДИХР-а.

Влада **није предузела мере у односу на испуњавање скоро половине, односно три од седам приоритетних препорука** (препоруке број 5, 6 и 7) , док су до сада предузете активности у циљу испуњења две приоритетне препоруке (препоруке број 1 и 4) неадекватне и недовољне да би се у областима које те препоруке покривају Србија приближила стандардима слободних и поштених избора.

а. Приоритетне препоруке у чијем испуњењу није забележен никакав напредак или поводом чијег испуњења су предузете неадекватне мере

Препорука број 1 *Да би се ефикасно спровеле препоруке о посматрању избора наведене у овом и претходним извештајима КДИЛП-а, неопходне измене законодавства би требало иницирати довољно рано пре наредних избора кроз инклузивни консултативни процес заснован на широком политичком консензусу. Ако буде реконституисана, међуресорна Радна група за координацију и праћење спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса требало би да функционише потпуно транспарентно, уз укључивање релевантних актера, као што су организације цивилног друштва.*

Радна група Владе за сарадњу са ОДИХР-ом први пут је успостављена 2019. године, након првог међустраничног дијалога о изборним условима под покровитељством Европског парламента. Радна група се поново успоставља након сваких нових парламентарних избора, будући да јој мандат зависи од мандата Владе. Од 2019. године, радна група није успела да ради транспарентно и инклузивно. Овај механизам није допринео успостављању политичког и друштвеног дијалога о променама у изборном законодавству и пракси већ пет година, док кључне препоруке ОДИХР-а остају неадресиране. Заправо, Србија је брзо променила изборна правила два пута - пред парламентарне изборе 2020. године и током председничких, парламентарних и београдских избора 2022. године. Измене су усвојене само неколико недеља пре расписивања избора, супротно међународним демократским стандардима који забрањују мењање правила у изборној години осим ако постоји друштвени консензус. Такве изненадне промене у последњем тренутку, без значајног учешћа јавности и дијалога, остављају значајан негативан утицај на равноправност изборних услова.

Тренутна радна група, успостављена након избора 2022. године, не укључује организације цивилног друштва и ради изван очију јавности. Између 2022. и 2023. године, радна група није допринела повећању квалитета и поверења у изборе. Имајући у виду да је мандат радне групе везан за мандат Владе, би требало да буде изабрана након избора нове Владе.

Сви "демократски механизми" који су данас на снази добро су познати изговори, иза којих се крије упорно одбијање дијалога и промена у корист демократије. Такође, ОДИХР у завршном извештају за 2024. годину наводи: "Учесталост ванредних избора дубље подрива поверење јавности у функционисање демократских институција, и, заједно са недостатком политичке воље, оставља питање потребних реформи нерешено."

Препорука број 4 *Да би се одговорило на забринутости у вези са тачношћу извода из бирачког списка и повећало поверење јавности, требало би преиспитати релевантне законе, прописе и праксе како би се омогућио увид у податке о из бирачког списка и олакшало спровођење значајне ревизије Јединственог бирачког списка уз учешће релевантних заинтересованих страна, укључујући политичке странке и цивилно друштво, а у складу са стандардима заштите података.*

Досадашње мере Владе на испуњењу ове препоруке подразумевају одржавање састанка радне групе за анализу података у ЈБС и упућивање молбе ОДИХР-у за пружање асистенције у прикупљању информација о упоредним решењима пре свега у погледу заштите података о личности као и о коришћеним методологијама за ревизију бирачких спискова. Није, притом, познато ко су чланови радне групе нити је Влада указала на било који резултат рада овог радног тела. Иако препорука ОДИХР инсистира на инклузивности („уз учешће релевантних заинтересованих страна“) очигледно је да у раду тог радног тела не учествују ни представници опозиције нити представници релевантних организација цивилног сектора. Као једну од мера предузетих у циљу испуњења ове препоруке, Влада истиче чињеницу да је МУП наложио полицијским управама да, пре доношења одлуке о пријави пребивалишта, користе електронску евиденцију пребивалишта и боравишта грађана како би проверили број лица на одређеној адреси. Ако је на адреси пријављено 5 или више лица, обавезна ће бити теренска провера становања. Тек након провере, службено лице моћи ће да одлучи о захтеву за пријаву пребивалишта. Примена ове мере у пракси значи да ће провере бити вршене приликом нових пријава пребивалишта, чиме се не решава проблем претходних нелегалних и нелегитимних пријава пребивалишта на које указују прикупљени и анализирани подаци Посматрачке мисије Црте током избора у децембру 2023. године, а које су рефлектоване у бирачком списку и које су угрозиле демократичност и интегритет изборног процеса, пре свега у Београду. Додатно, није образложено на основу којих критеријума је одлучено да се управо број од пет грађана чије је пребивалиште пријављено на истој адреси узме као релевантна вредност за спровођење неопходних провера.

Црта на овом месту поново подвлачи да су значајно повећање транспарентности и спровођење независне ревизије бирачког списка те утврђивање одговорности за његову нетачност односно неажурност, односно утврђивање чињеница у вези са сумњама да су учињена кривична дела у циљу манипулисања подацима у Јединственом

бирачком списку, предуслови без чијег испуњења дијалог о унапређењу других аспеката изборног процеса нема никакву сврху. С тим у вези Црта као приоритетну препоруку истиче следеће:

- Неопходно је да независна комисија сачињена од међународних и домаћих експерата спроведе ревизију бирачког списка у складу с међународним стандардима и препорукама ОДХИР-а. Након утврђивања чињеничног стања без одлагања приступити састављању тачног бирачког списка и успостављању механизма који осигуравају његов интегритет.

Такође, Црта сматра да је **неопходно у циљу отклањања сумњи да су извршена кривична дела која су утицала на тачност бирачког списка** предузети следеће:

- Надлежна јавна тужилаштва да покрену поступке ради утврђивања кривичне одговорности службеника у полицијским станицама који су, несавесним радом у служби и злоупотребом службеног положаја вршили промене пребивалишта супротно прописаним обавезама и процедурама.
- Месно надлежна основна јавна тужилаштва да покрену кривичне поступке против одговорних за састављање нетачних бирачких спискова из члана 158. Кривичног законика.
- Управни инспекторат да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против сваког одговорног лица у органима надлежним за ажурирања бирачког списка које није обезбедило његову тачност и ажурност.

Додатно, Црта **у циљу осигуравања тачности Јединственог бирачког списка** предлаже и:

- Предвидети законско решење којим би се ограничиле могућности злоупотребе права гласања бирача који не живе у локалним заједницама, већ су у њих пресељени само због гласања на конкретним изборима.

Такође, Црта заговара да се **унапреди поступање МУП-а у вођењу евиденција од значаја за Јединствени бирачки списак**, на следећи начин:

- Унапредити до сада неефикасно и споро поступање МУП-а по захтевима власника непоскретности која сумњају да су непозната лица пријављена на њиховој адреси, као и унапредити начин поступања по захтевима за одјаву непознатих лица, пре свега у погледу прецизирања рока у којем је МУП дужан да поступа по захтеву.
- Спречити незаконите пријаве пребивалишта кроз доследну примену постојећих законских решења од стране МУП-а.
- Редовно објављивати и ажурирати стране МУП-а, свих статистичких података о извршеним пријавама и одјавама пребивалишта и пасивизације адреса за пунолетне грађане.

Црта се залаже и за **повећање транспарентности Јединственог бирачког списка** и с тим у вези предлаже:

- Учинити јавно доступним статистичке податке о броју бирача по домаћинствима, по адресама и по годинама уписа у бирачки списак,

- Размотрити могућност објављивања имена, средњег имена и презимена по адреси (уз предузимање свих неопходних мера ради заштите од злоупотребе података о личности).

Препорука број 5 *Законом би требало да се обезбеди јасно раздвајање између јавних функција и активности у кампањи носилаца тих функција. Власти би требало да предузму мере којима се спречава злоупотреба положаја и државних ресурса, а све прекршаје да решавају проактивно кроз пропорционалне и одвраћајуће санкције.*

Влада није предвидела нити предузела конкретне мере у циљу испуњења приоритетне препоруке усмерене на спречавање злоупотреба службеног положаја и јавних ресурса током изборне кампање. Околност да је Влада одложила испуњење ове препоруке која се не може реализовати једноставним техничким изменама закона већ суштинским променама понашања и пракси управо носилаца власти и функционера које поставља власт, нарочито је обесхрабрујућа јер осветљава чињеницу да Влада са лакоћом спроводи техничке интервенције и процедурална питања док се истовремено очигледно уздржава од решавања кључних аномалија у изборном процесу.

Граница између партијског и државног у сваком наредном изборном процесу је све је мање уочљива. У свом последњем извештају, ОДИХР инсистира на томе да је граница између државе и странке учињена нејасном и, између осталог, наводи: “Закон дозвољава јавним функционерима, укључујући и председника, да учествују у политичким активностима, уколико то није у сукобу са њиховом функцијом. Председник Вучић, иако није био кандидат на овим изборима, преузео је главну улогу у активностима кампање и био је стално присутан на догађајима СНС-а, појављивао се на телевизији и билбордима, чиме је његовој странци дата неоправдана предност.”

Један од главних налаза Цртиног посматрања кампање за изборе одржане у децембру 2023. године је да је **брисање границе између државе и (доминантне) партије прерасло у ситуацију у којој је државни апарат деловао као средство за спровођење кампање владајуће странке**. Употреба државе за партијске интересе манифестовала се у широком распону – од ванредних буџетских давања до ангажовања државних институција у ширењу говора мржње и дифамацији опозиције.

Неиспуњавање ове препоруке директно доводи у питање и став 5.4 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. Године, који прописује да ће државе учеснице пазити на „јасно разграничење између државе и политичких странака; то се посебно односи на странке, које се неће спајати са државом“ Такође, Заједничким упутствима ОЕБС/КДИЛП-а и Венецијанске комисије о превенцији и мерама против злоупотребе јавних ресурса током изборног процеса успостављен је стандард да је „у правном оквиру потребно предвидети ефективне механизме који забрањују званичницима да неоправдано искоришћавају функције организовањем јавних догађаја за потребе изборне кампање, укључујући добротворне догађаје или догађаје који подржавају или дискредитују било коју политичку партију или кандидата.”

У циљу испуњења препоруке ОДИХР-а али и обавезе из Копенхагенског документа, Црта предлаже разматрање испуњење следећих препорука:

- **Забранити јавним функционерима на свим нивоима власти да у изборној кампањи активно учествују на јавним догађајима који промовишу планове или резултате рада јавних органа, организација и јавних служби.**

Изменити Закон о спречавању корупције тако да свим јавним функционерима буде забрањено да током трајања изборне кампање активно учествују на јавним окупљањима која промовишу планове и резултате рада јавних органа, организација и јавних служби, која имају за повод започињање изградње или пуштање у употребу објекта који су изграђени средствима из буџета или јавних фондова, или од стране других правних лица која располажу државним капиталом.

- **Забранити ванредну доделу буџетских и других јавних средстава током трајања изборне кампање, као и тридесет дана пре и после кампање.**

Потребно је допунама Закона о спречавању корупције забранити ванредно располагање буџетским и другим јавним средствима током трајања изборне кампање, као и 30 дана пре и након кампање. Ова забрана би се конкретно односила на ванредне исплате плата, пензија, социјалних давања, исплате годишњих или једнократних трансфера, доделе и исплате средстава из јавних фондова, бесповратне помоћи и других ванредних социјалних давања.

- **Доследно санкционисати одговорне за злоупотребу имовине, имена и активности јавних предузећа у политичке сврхе**

Законом о јавним предузећима прецизирана је одговорност директора који користи ресурсе јавног предузећа за промоцију политичких субјеката а предвиђено је и да се директори разрешавају и уколико им је било познато да запослени или ангажовани по другом основу злоупотребљава јавне ресурсе предузећа у политичке и страначке сврхе, а нису предузели радње да то спрече. Како би ове измене дале резултате у пракси, неопходно је да надлежне институције доследно санкционишу одговорне за непоштовање закона.

Препорука број 6 *Власти би требало да спрече застрашивање и притисак на бираче, укључујући и на запослене у јавним и државним институцијама и предузећима, као и да ојачају механизме надзора.*

Поводом наведене приоритетне препоруке коју ОДИХР предлаже још од 2012. године, Влада није предузеле никакве мере како би допринела побољшању стања. Имајући у виду да је тадашња председница Владе Ана Брнабић, јавно на конференцији за новинаре поводом извештаја ОДИХР-а, истакла да ће додатно инсистирати на прецизирању начина на који Влада може да имплементира ову препоруку, доводећи у питање да ли уопште постоје застрашивање и притисци на запослене у јавним државним установама и тражећи показатеље за њих, Црта истиче да је током предизборне кампање обавила укупно 18 и након изборног дана још 11 анонимних сведочења са људима који су жртве управо таквих притисака. Зато, Црта као један од могућих начина на који би се овај широко распрострањени проблем могао решити предлаже следеће:

Додатно **унапредити законске одредбе које се односе на забрану притисака на запослене у јавним предузећима и јавној управи.**

- Неопходно је допунити члан 49. Закона о јавним предузећима на начин да се предвиђа да се несавесним понашањем директора има сматрати вршење притиска на запослене и лица ангажована по другом основу у јавном предузећу у вези с подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, као и ситуација да је директору било познато да запослени или ангажовани по другом основу у јавном предузећу користи ресурсе јавног предузећа за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката или врши притисак на друге запослене и радно ангажоване у вези с подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а није предузео радње за које је надлежан да то спречи. Јавна предузећа би требало својим интерним актима да додатно уреде мере које се примењују на руководиоце за које се утврди да на било који начин врше притиске на запослене у предузећу.

Такође, Црта сматра да је **неопходно да се утврди одговорност за различите случајеве кршења закона**, на следећи начин:

- У најкраћем могућем року истражити јавно изнете информације о кривичним делима која се гоне по службеној дужности. То би требало да укључује и поступање у вези са кривичним делима која су почињена приликом организовања миграција бирача током изборног процеса.
- Истражити забележене случајеве притисака на бираче и сумње у злоупотребу података о грађанима и информисати јавност о поступцима.
- Обезбедити непристрасну поделу предмета по хитности, сложености и врсти, ради ефикаснијег и објективнијег поступања тужилаштва.
- Омогућити истражним органима примену посебних доказних радњи за дела против изборног права из главе XV Кривичног законика ради ефикаснијег прикупљања доказа.
- Развити додатне механизме који ће отежати потенцијални утицај и контролу извршне власти над поступањем и одлучивањем тужилаштва у изборним предметима (пример: увођење конкуренције надлежности у поступање тужилаца).

Препорука број 7 – Независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) мора бити ефективно гарантована у складу са најновијим законским одредбама. РЕМ би требало проактивно да користи законска овлашћења да поступа ex officio у случајевима кршења медијских прописа, на основу систематског надзора.

У саопштењу поводом наставка рада на испуњењу препорука ОДИХР-а, Влада Србије навела је кратко да се препорука број 7 односи на Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ). Пасивно држање надлежних органа у односу на испуњавање ове препоруке нарочито је забрињавајуће уколико се у обзир узме чињеница да је поступање РЕМ-а током изборне кампање у новембру и децембру 2023. године додатно погоршано у односу на претходни период. То се огледало у некоришћењу односно неблаговременом коришћењу механизма из његове надлежности за обезбеђивање законитости поступања пружалаца

медијских услуга, селективном објављивању података о мониторингу и непоштовању законских рокова за одлучивање, чиме је РЕМ суштински допринео стварању простора за пристрасно извештавање комерцијалних телевизија са националном покривеношћу током изборне кампање. РЕМ је, притом, за свој рад одговоран Народној скупштини, због чега је било неопходно да по конституисању новог сазива Скупштина затражи од РЕМ-а извештај о раду за период изборне кампање, нарочито узимајући у обзир околност да је резултате свог мониторинга РЕМ објавио само у односу на јавне медијске сервисе и кабловске телевизије, а да јавност није упозната са резултатима надзора над комерцијалним телевизијама са националном покривеношћу. Коначно, утврђивање неправилности у раду РЕМ-а дало би основ народним посланицима да размотре могућност предлагања разрешења оних чланова Савета РЕМ-а који су својим несавесним и неправилним радом кључно допринели неправилном поступању Регулатора, што би било у складу и са Цртином препоруком:

- По конституисању Народне скупштине, у најкраћем року, неопходно је покренути поступак за разрешење свих осам чланова Савета Регулаторног тела за електронске медије због неправилног и несавесног поступања и истовремено расписати јавни позив за предлагање кандидата за избор нових чланова Савета.

Поред тога, од изузетног је значаја независном регулатору пружити адекватан оквир прописивањем јасних правила којих се током изборних кампања, али и ван њих, пружаоци медијских услуга морају придржавати како би био обезбеђен политички плурализам у њиховом програму. У том смислу, важно је размотрити испуњење следећих препорука:

- Начелну обавезу подстицања политичког плурализма у програмима пружалаца медијских услуга ван изборне кампање ојачати омогућавањем различитим политичким актерима да изнесу своје ставове о темама од јавног интереса;
- Обезбедити да јавни медијски сервиси суштински промовишу плурализам политичких идеја, у складу са својом улогом и законом прописаним обавезама, укључујући кроз унапређење саморегулације, покретање нових емисија, као и појачањем спољног надзора над испуњавањем обавеза.
- У Закон о електронским медијима унети одредбе којима би били утврђени јасни критеријуми за утврђивање привилегованог положаја носилаца јавних функција током (целе) изборне кампање, који би се примењивали како на функционере који су истовремено кандидати тако и на оне који су истакнути представници подносилаца изборних листа односно предлагача кандидата.
- Као нарочито тешку повреду Закона о електронским медијима предвидети једностране нападе на кандидате на изборима, вођење дуготрајних или понављаних кампања у вези са кандидатима без релевантне чињеничне основе
- Унапредити механизам мониторинга програма, извештавања о налазима надзора и процедуре поступања по пријавама током изборног процеса.

б. Приоритетне препоруке поводом којих су предузети конкретни кораци

Препорука број 2 - *Како је и претходно препоручено, да би се осигурала доследна примена процедура на дан избора и побољшао професионални капацитет изборне администрације, могло би се размотрити увођење стандардизоване*

обавезне обуке за све чланове и потенцијалне чланове локалних изборних комисија и бирачких одбора, укључујући и проширене саставе ових органа.

Препорука се спроводи кроз измене и допуне Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима (погледате Табелу 1 и 2)

Препорука број 3 - *Да би се побољшало ефективно остваривање бирачког права, Републичка изборна комисија требало би да развије и спроведе благовремен, свеобухватан и циљно усмерен програм едукације бирача, који укључује едукацију о правима бирача, превенцију групног гласања и значај тајности гласања. Детаљне информације и материјали за едукацију бирача требало би да буду доступни у више приступачних формата*

Усвојени Програм информисања и едукације бирача за период 2024-2026 јесте корак напред у процесу едукације грађана у области избора и изборног права. Ефекти едукације ће се видети тек након завршетка програма и у великој мери ће зависити и од капацитета РИК-а да такве едукације континуирано врши, што је у уској вези с другом препоруком ОДИХР-а - оснивање секретаријата РИК-а тј. јачања његових капацитета.

в. Неприоритетне препоруке за чије испуњење није предвиђена интервенција у законском оквиру

Препорука број 8 - *Изборна администрација би требало да на свеобухватан начин и благовремено прикупља и објављује податке разврстане по полу о заступљености у својим органима. Требало би уложити додатне напоре да се осигура родно уравнотежена заступљеност у свим органима за управљање изборима, у складу са законом.*

РИК је објављивањем података о родној заступљености у свим локалним изборним комисијама и припремом измене Упутства за предлагање лица у БО, према којој ће се подаци о родној заступљености водити на нивоу БО, општине/града и целе Републике Србије испунио први део (формални) ове препоруке.

С друге стране, треба истаћи да испуњење суштинског дела ове препоруке (родно уравнотежена заступљеност у свим органима за спровођење избора) не зависи од изборне администрације, већ од политичких странака које предлажу чланове и заменике чланова органа за спровођење избора. На странкама је да воде рачуна о родно уравнотеженој заступљености, пре свега у проширеном саставу РИК-а, будући да закон већ прописује одређена правила приликом предлагања чланова и заменика чланова у сталном саставу РИК-а. Према томе, потенцијално испуњење ове препоруке може се десити већ на следећим изборима.

Препорука број 9 *Како би остварила одрживи напредак у својим активностима, као што су развој упутстава, обука изборних службеника, побољшање кампања за едукацију бирача и унапређење приступачности изборног процеса, Републичка изборна комисија требало би да буде опремљена довољним административним и техничким капацитетима, укључујући постојање њеног сталног секретаријата.*

ЦРТА предлаже:

- Оснивање самосталног и сталног секретаријата Републичке изборне комисије који би био у потпуности независан од службе НСПС. Једино таквом изменом закона би била испуњена препорука ОДИХР-а, односно на тај начин би Републичка изборна комисија постала опремљена довољним административним и техничким капацитетима за вршење својих надлежности који би јој омогућили континуитет и независност у раду, као и одрживи напредак.

Препорука број 10 - *Законодавство треба даље ускладити са циљевима Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом уклањањем свих преосталих ограничења бирачког права на основу интелектуалних или психосоцијалних потешкоћа.*

Испуњење препоруке захтева измену Устава.

Препорука број 11 - *Као што је и претходно препоручено, да би се додатно промовисао плурализам у изборном процесу и слобода удруживања, могло би се размотрити уклањање ограничења против давања подршке за више од једне листе.*

Спроводи се кроз измене и допуне Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима (погледати табеле 1 и 2)

Препорука број 12 - *Могло би се размотрити ревидирање законодавства како би се кандидатима омогућило да исправе све уочене недостатке у документацији за подношење изборне листе, након што Републичка изборна комисија објави своју одлуку.*

Спроводи се кроз измене и допуне Закона о избору народних посланика (Табела 1).

Препорука број 13 *Да би се осигурали једнаки услови за вођење изборне кампање, власти би требало да спроведу мере, којима се у потпуности остварује право свих изборних актера на приступ и коришћење јавних простора, како би водили кампању под једнаким условима.*

Контакт центар Министарства за државну управу и локалну самоуправу, о чијем је успостављању Влада известила у контексту испуњења ове препоруке, може да буде корисно средство у операционализацији одредаба члана 6. Закона о финансирању политичких активности. Са друге стране, није постојала сметња да се одговорност одговорног лица у органу јавне власти као и санкција за непоштовање те одредбе пропише директно Законом о финансирању политичких активности који примарно уређује предметну област.

Успешност контакт центра моћи ће да се процени тек на следећим изборима и то с два аспекта. Први је функционалност и ефективност контакт центра који ће се очитовати кроз број притужби, али и према њиховој делотворности. Други се односи на суштински део ове препоруке, а то је оцена да ли је овај контакт центар осигурао једнаке услове за вођење изборне кампање

или барем допринео битно на том плану. Такође, није прецизирано до краја на који начин ће се операционализовати дати контакт центар.

Препорука број 14 *Требало би успоставити додатне механизме и подстицаје којима се охрабрују политичке странке да промовишу учешће жена у политичком животу, да повећају њихову видљивост током изборних кампања и унапреде њихову улогу у политици.*

Реч је о мерама деклараторног и едукативног карактера које имају за циљ испуњење ОДИХР-ове препоруке. Посебно треба истаћи и да странке имају обавезу да поднесу План деловања с мерама за подстицање родне равноправности у страначким организацијама, што оне до сада нису чиниле. У том погледу, мера би требало да буде изрицање опомене странкама да такав план поднесу. Делује да се кроз овај сет мера чини додатни напор којим се странке подстичу да промовишу учешће жена у политичком животу, односно да повећају видљивост жена у изборној кампањи. Ефекти мера би требало да буду видљиви већ током следеће изборне кампање.

Препорука број 15 - *Да би се промовисале једнаке могућности у кампањи, могло би се размотрити укидање захтева за полагање јемства за политичке странке и групе грађана које нису заступљене у Народној скупштини и локалним скупштинама као предуслов за исплату прве рате јавних средстава за изборну кампању.*

Препорука се спроводи кроз допуну Закона о финансирању политичких активности (погледати Табелу 4)

Препорука број 16 - *Да би се осигурала правна сигурност и одговорност у финансирању кампања, потребно је додатно ревидирати законодавство како би се решиле постојеће празнине и имплементирале претходне препоруке КДИГП-а, што укључује и јасну регулативу кампања „трећих лица”. Агенција за спречавање корупције требало би проактивно да истражује и санкционише трошкове кампање од стране неовлашћених субјеката.*

Влада је најавила да ће се о овој теми разговарати у ширем саставу са свим релевантним субјектима. Нема јавно доступних података о евентуалним консултацијама вођених у циљу разматрања испуњења ове препоруке. Ово је нарочито спорно уколико се у обзир узме околност да се ова препорука може спровести изменама Закона о финансирању политичких активности, а да је Влада приступила изради нацрта о изменама и допунама тог закона у циљу испуњења препоруке која се односи на изборно јемство (прапорука број 15). Управо је у процесу тражења најбољих решења за унапређење тог закона требало приступити и разговору „у ширем саставу, са свим релевантним субјектима“ о евентуалном регулисању финансирања од стране трећих лица.

Препорука број 17 - *Законодавство би требало изменити како би се захтевало од Агенције за спречавање корупције да благовремено објави одлуке о кршењу Закона о спречавању корупције за време изборне кампање укључујући и све пратеће тужбе. Додатно, праћење усклађености са овим законом требало би да буде одређено као задатак теренских посматрача Агенције, уколико се настави са њиховим распоређивањем у будућим изборима.*

Препорука се спроводи кроз допуну Закона о спречавању корупције (погледати Табелу 3)

Препорука број 18 - *Надлежни органи треба да испуне своју дужност у погледу заштите безбедности медијских радника кроз ефикасне и благовремене мере, укључујући брзу истрагу и процесуирање одговорних за нападе и лоше поступање према новинарима и другим медијским актерима, као и да јавно осуде све претње упућене новинарима.*

Као меру у оквиру рада на препоруци, Влада је навела одржавање састанка Сталне Радне групе за безбедност новинара. Евидентно је да је Стална радна група у свом досадашњем раду спровела одређене активности због којих је и основана. Обесхрабрује, са друге стране, околност да су новинари и даље мета честих притисака и напада. Независно удружење новинара Србије забележило је чак 35 различитих напада на новинаре у прва три месеца 2024. године. Посебно је забрињавајућа чињеница да различите форме притисака и напада на новинаре чине или генеришу представници власти стварајући атмосферу у којој се нормализују омаловажавање и претње новинарима. Суштинска промена понашања и пракси носилаца највиших државних функција јесте околност на коју би нарочито требало обратити пажњу при оцени испуњености ове препоруке.

Препорука број 19 *Да би пружили објективне информације о кандидатима и омогућили бирачима да донесу информисану одлуку, медији би требало да искористе своје право на уредничку независност и да избегавају, у оквиру вести и информативних програма, употребу материјала које су креирали политички субјекти, нарочито у периоду изборне кампање*

Став Владе, дат у Саопштењу од 15. марта 2024. године, је да се мера односи на медије, из чега произлази ограђивање Владе од евентуалне интервенције у испуњењу те препоруке. Међутим, постоји простор да се препорука реализује интервенцијом у законском оквиру. Наиме, у свом Завршном извештају о надзору и анализи програма изборне кампање 2022. године, РЕМ је дао препоручио да се *припремљени страначки видео материјали, које није произвео ПМУ, не приказују као редовна новинарска активност, већ да се ови садржаји објављују као изборне огласне поруке*. Црта, такође, указује на неопходност да се нормативни оквир унапреди како би се приказивање садржаја који имају елементе промоције политичких субјеката у информативном програму пружалаца медијских услуга сматрала прикривеним обликом политичког оглашавања, те како би се на ове врсте садржаја примењивали прописи о оглашавању.

Препорука број 20 *Да би се спречила злоупотреба посебних одредби за листе националних мањина, требало би размотрити додатно прецизирање правних критеријума за одређивање статуса националне мањине и процедура за њихову регистрацију.*

Препорука се спроводи кроз измене и допуне Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима (Табеле 1 и 2)

Препорука број 21 *Управни суд треба да користи сва доступна средства да осигура право на ефикасан правни лек у изборним споровима и у тим случајевима требало би да одржава усмена јавна рочишта.*

Реч је о препоруци који за циљ има повећање транспарентности изборног процеса, односно поступка одлучивања Управног суда. Према доступним информацијама, не постоји предвиђена мера за испуњење ове препоруке.

Препорука број 22 *Власти би требало да обезбеде адекватне услове домаћим и међународним посматрачима како би имали неометан и правовремени приступ свим информацијама у вези са изборима, и обављали своје активности у окружењу без притисака и застрашивања, у складу са међународним обавезама Србије.*

Препорука ОДИХР-а предвиђа обезбеђење адекватних услова за домаће и стране посматраче, како би могли своје функције да обављају без притисака и застрашивања. Према доступним информацијама, није предвиђена ниједна мера за испуњење ове препоруке.

Препорука број 23 *Као што је и претходно препоручено, требало би уложити додатне напоре да се обезбеде адекватни простори за бирачка места како би се спречиле гужве, осигурала тајност гласа и омогућио лак и независан приступ бирачима са физичким инвалидитетом.*

Смањење горње границе за одређивање бирачког места са 2.500 на 1.800 бирача начелно би требало да има позитиван ефекат на спречавање гужви на бирачком месту, као и на додатно осигурање тајности гласања, односно лакши приступ особам с инвалидитетом, с једне стране.

С друге стране, таквом изменом уводи се додатни број бирачких места за шта је потребно формирање и већег броја бирачких одбора, односно потребно је обучити већи број чланова и заменика чланова бирачких одбора. Будући да измене закона предвиђају да ће само лица која су похађала обуку моћи да буду чланови и заменици бирачких одбора то може створити два проблема. Први се односи на капацитете РИК-а и локалних изборних комисија да организују и спроведу обуке за повећани број чланова БО. Други, чини се значајнији, јесте и потреба да странке опозиције, у условима притиска на грађане који су опозиционо активни, "регрутују" додатни број чланова и заменика чланова БО.

Према томе, оваква промена иако на први поглед има несумњиво позитиван ефекат, пре свега, на смањење гужви на бирачком месту, има и своје могуће негативне последице, те је поново важно напоменути да је потребна реформа целокупне изборне администрације, односно изборног законодавства као целине, а не само неких његових делова, будући да измена сваког, макар и најмањег дела тог ""организма"" може имати непредвидиве последице на друге његове делове.

Препорука број 24 - *Законодавством би требало утврдити размно кратке рокове Уставном суду за разматрање изборних жалби и омогућити продужени временски оквир за спровођење поновљених избора.*

Препорука се спроводи кроз допуну Закона о Уставном суду (погледати Табелу 5)

Препорука број 25 - *Требало би размотрити израду додатних упутстава за локалне изборне комисије за детаљни преглед захтева за поништавање резултата гласања, као и правила за РИК о поступању по приговорима против њихових решења.*

Према доступним информацијама, РИК је упутио мејл ОДИХР-у са молбом за добијање појашњења и детаљнијег образложења ове препоруке. У складу с тим, још увек није предвиђена ниједна мера за испуњење ове препоруке.

г) Препоруке за чије испуњење је предвиђена интервенција у законском оквиру

Табела 1

Препоруке 2,11,12,20		Нацрт закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика
Општи коментари		
<p>Предлагач закона наводи да се предложеним изменама и допунама закона испуњавају препоруке ОДИХР-а број 2,11,12 и 20. У циљу испуњења препоруке број 11, предлагач је омогућио бирачима да потписом подрже више од једне изборне листе. Будући да је приступљено изменама закона које се односе на прикупљање потписа подршке, Црта сматра да је далеко значајније било превентивно деловати у правцу елиминисања било каквих манипулација и злоупотреба оверивача, што јесте био препознати проблем у изборним процесима 2020, 2022. и 2023. године и ускладити изборне законе са Законом о оверавању потписа, рукописа и преписа како би основни судови и општинске управе надлежност овере имале само изузетно, у случају када у јединици локалне самоуправе нису именовани нотари.</p> <p>Изменама Закона о избору народних посланика могуће је на делотворан начин утицати и на испуњење препоруке приоритетне број 5, којом се тежи јасном раздвајању између јавних функција и активности у кампањи. Према налазима ОДИХР-а “Председник Вучић, иако није био кандидат на овим изборима, преузео је главну улогу у активностима кампање и био је стално присутан на догађајима СНС-а, појављивао се на телевизији и билбордима, чиме је његовој странци дата неоправдана предност.” Налази истраживања Црте говоре о томе да је чак 60 одсто грађана мислило да је Александар Вучић кандидат на парламентарним изборима, а скоро четвртина грађана била је у заблуди да су у току председнички избори, што јасно говори о интензитету злоупотребе функције председника Републике. Како би се предупредила ова штетна пракса, Црта понавља своју дугогодишњу препоруку и предлаже да се приступи изменама члана 69. Закона о избору народних посланика и пропише да носилац изборне листе мора бити лице које је кандидат на тој изборној листи.</p>		
Коментари предложених решења		
Предложена решења	Предлог Црте	Образложење
<p>Чл. 1. до 8. мењају се чл. 24, 29, 30, 35. 37, 38. и 39. – прописује се надлежност за спровођење обука и уводи обавеза за овлашћене предлагаче да у локалне изборне комисије и бирачке одборе предложи искључиво</p>	<p>Прописати да је овлашћени предлагач дужан да за члана или заменика члана бирачког одбора, односно локалне изборне комисије предложи лице које је прошло обуку и положило испит за лиценцу за рад у изборној администрацији.</p>	<p>Предложене измене закона не предвиђају обавезу полагања испита за лиценцу, већ само обавезу да се прође обука. Додавањем обавезе полагања испита осигурало би се остварење циља овакве измене, а то је јачање професионалног капацитета изборне администрације.</p>

лица која су прошла одговарајућу обуку.		
<p>Члан 9: Изменом члана 72. Закона о избору народних посланика предвиђена је промена досадашњег правила према којем је бирач својим потписом могао да подржи само једну изборну листу кандидата за народне посланике, те је прописана могућност да бирач подржи више изборних листа.</p>	<p>Црта предлаже брисање предложене измене закона.</p>	<p>Иако оваква измена закона представља испуњење ОДИХР препоруке, Црта наглашава, а имајући у виду околности у којима су се одвијали избори и да су код неких изборних листа пронађени фалсификовани потписи подршке бирача, да би се оваквом поступком отворила могућност да једна политичка странка кандидује бесконачно велики број изборних листа, прецизније онај број који јој је потребан како би имала већину за доношење одлука у изборној комисији, а за то би јој била потребна подршка десет хиљада бирача који би потписали изјаве подршке за потребан број изборних листа. Према томе, да би овакво решење имало само позитивне ефекте (јачање плурализма и слободе удруживања), а не и негативне, потребно је спровести реформу изборне администрације, пре свега у погледу начина предлагања чланова и заменика чланова у проширеном саставу изборних комисија. Будући да таква реформа сада није предложена, сматрамо да није ни тренутак за увођење оваквог решења у наше законодавство.</p>
<p>Чл. 10. и 11. предлажу се измене и допуне чл. 77. и 78. закона, са циљем да се подносиоцу изборне листе пружи могућност да отклони недостатке који су сметња за проглашење изборне листе</p>	<p>/</p>	<p>Став Црте је да је реч о изменама закона које могу имати позитивне последице, односно које подстичу плурализам у изборном процесу. Измена је у сагласју са препоруком коју је Црта дала након избора одржаних у децембру 2023.</p>
<p>Чл. 12. и 13. врше се допуне чл. 137. и 138. којима се прецизирају основи и критеријуми за доношење одлуке Републичке изборне комисије о томе да ли ће некој изборној листи утврдити положај изборне листе националне мањине, односно да ли ће одбити предлог за</p>	<p>Уз предвиђене измене, прописати и као дужност изборној комисији да затражи мишљење од националног савета националне мањине, с тим што то мишљење и даље не би било обавезујуће.</p>	<p>Предложене мере у већој мери адресирају проблеме који су се појављивали у овој области - изигравање закона, односно злоупотреба привилегованих услова за кандидовање изборних листа националих мањина. Међутим, како не би дошло до дискриминаторног поступања у односу на различите изборне листе, што је уочено у претходном процесу, сматрамо да је потребно додатно прописати и предложену дужност изборним комисијама. Наиме, изборне комисије би морале да затраже мишљење у свакој ситуацији у којој једна изборна листа жели да буде проглашена као изборна листа националне мањине, како не</p>

<p>утврђивање тог положаја, ако утврди да се ради о покушају злоупотребе овог права.</p>		<p>би био остављен простор за дискриминацију, али такво мишљење и даље не би било обавезујуће за изборну комисију, приликом доношења одлуке о проглашењу изборне листе, што би оставило дискрециони простор за одлучивање изборној комисији, која би као и до сада према свим релевантним критеријумима ценила статус једне изборне листе у овом погледу.</p>
--	--	---

Табела 2

<p>препорука 2, 11 и 20 Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалним изборима</p>		
<p align="center">Општи коментари</p>		
<p>Предлагач закона наводи да се предложеним изменама и допунама закона испуњавају препоруке ОДИХР-а број 2,11, и 20. Ипак, изменама Закона о локалним изборима могуће је на делотворан начин утицати и на испуњење препоруке приоритетне број 5, којом се тежи јасном раздвајању између јавних функција и активности у кампањи. Према налазима ОДИХР-а “Председник Вучић, иако није био кандидат на овим изборима, преузео је главну улогу у активностима кампање и био је стално присутан на догађајима СНС-а, појављивао се на телевизији и билбордима, чиме је његовој странци дата неоправдана предност.” Налази истраживања Црте говоре о томе да је чак 60 одсто грађана мислило да је Александар Вучић кандидат на парламентарним изборима, а скоро четвртина грађана била је у заблуди да су у току председнички избори, што јасно говори о интензитету злоупотребе функције председника Републике. Како би се предупредила ова штетна пракса, Црта понавља своју дугогодишњу препоруку и предлаже да се приступи изменама члана 39. Закона о избору народних посланика и пропише да носилац изборне листе мора бити лице које је кандидат на тој изборној листи.</p>		
<p align="center">Коментари предложених решења</p>		
<p>Предложена решења</p>	<p>Предлог Црте</p>	<p>Образложење</p>

<p>Чл. 1. до 5. допуна чланова 15, 22. и 25, измена чланова 28. и 30. - прописује се надлежност за спровођење обука и уводи обавеза за овлашћене предлагаче да у локалне изборне комисије и бирачке одборе предложи искључиво лица која су прошла одговарајућу обуку.</p>	<p>Прописати да је овлашћени предлагач дужан да за члана или заменика члана бирачког одбора, односно локалне изборне комисије предложи лице које је прошло обуку и положило испит за лиценцу за рад у изборној администрацији.</p>	<p>Предложене измене закона не предвиђају обавезу полагања испита за лиценцу, већ само обавезу да се прође обука. Додавањем обавезе полагања испита осигурало би се остварење циља овакве измене, а то је јачање професионалног капацитета изборне администрације.</p>
<p>Члан 6 - Изменом члана 43. Закона о локалним изборима предвиђена је промена досадашњег правила према којем је бирач својим потписом могао да подржи само једну изборну листу кандидата за народне посланике, те је прописана могућност да бирач подржи више изборних листа.</p>	<p>Црта предлаже брисање предложене измене закона</p>	<p>Имајући у виду позитивна решења која се односе на предлагање чланова и заменика чланова у проширеном саставу изборних комисија, Црта наглашава да би се оваквом изменом закона отворила могућност да једна политичка странка кандидује бесконачно велики број изборних листа, прецизније онај број који јој је потребан како би имала већину за доношење одлука у изборној комисији, а за то би јој била потребна подршка десет хиљада бирача који би потписали изјаве подршке за потребан број изборних листа. Према томе, да би овакво решење имало само позитивне ефекте (јачање плурализма и слободе удруживања), а не и негативне, потребно је спровести реформу изборне администрације, пре свега у погледу начина предлагања чланова и заменика чланова у проширеном саставу изборних комисија. Будући да таква реформа сада није предложена, сматрамо да није ни тренутак за увођење оваквог решења у наше законодавство.</p>

Табела 3

<p>Препорука 17</p>	<p>Нацрт закона о допунама Закона о спречавању корупције Општи коментари</p>
----------------------------	--

Нацртом закона о допунама Закона о спречавању корупције који је Црти достављен уз позив на састанак о даљем раду на испуњењу препорука за унапређење изборног процеса, предвиђена је допуна тог закона којом се испуњава препорука број 17 из Извештаја ОДИХР о парламентарним изборима у Републици Србији одржаним 17. децембра 2023. године.

Истовремено, Нацртом закона нити другим мерама Владе нису предвиђене мере усмерене на спречавање злоупотреба службеног положаја и јавних ресурса током изборне кампање, у циљу испуњења приоритетне препоруке број 5 из истог извештаја. Црта сматра да је упрво интервенцијама у Закону о спречавању корупције могуће побољшати стање у области којим се бави препорука број 5. Конкретни предлози за унапређење дати су у делу овог документа у којем је направљен осврт на испуњење препоруке број 5.

Коментари предложених решења

Предложена решења	Предлог Црте	Образложење/Коментар
Члан 1. изменама члана 85. Агенција се обавезује да све одлуке о изрицању мера функционерима објави на свом сајту	/	Предложеном изменом рад Агенције за спречавање корупције постаће донекле транспарентнији, што се може оценити позитивним и, истовремено, минималним искоракком.

Табела 4

Препорука 15		
Нацрт закона о допунама Закона о финансирању политичких активности		
Општи коментари		
Предложеним допунама Закона о финансирању политичких активности Радна група Владе изузима ванпарламентарне политичке субјекте од обавезе полагања изборног јемства, чиме поступа у складу са препоруком број 15, пропустивши притом да у поступку тражења најбољих решења за унапређење тог закона приступи разговору „у ширем саставу, са свим релевантним субјектима“ о евентуалном регулисању финансирања од стране трећих лица, односно испуњењу препоруке број 16.		
Коментари предложених решења		
Предложена решења	Предлог Црте	Образложење/Коментар
Чл. 1-3. ванпарламентарне странке и групе грађана бити изузете од обавезе полагања изборног јемства, уз обавезу да врате примљена средства из јавних извора уколико не добију потребан број гласова	Размотрити брисање предложене допуне или успоставити гаранције за повраћај примљених средстава и прецизирање момента у односу на који ће се ценити да ли је одређени политички субјект био заступљен у представничком	Иако ће политички субјекти који су изузети од обавезе полагања изборног јемства и даље морати да врате примљена средства из јавних извора уколико не добију потребан број гласова, предлагач закона пропустио је да предвиди додатне гаранције за повраћај средстава нарочито када су у питању групе грађана које у националном оквиру нису правна лица, нити имају имовину на којој би се могло спровести евентуално извршење, а што је и раније представљало проблем у области финансирања политичких

