

Predsednički izbori

spvođenje zakona i evropske integracije

Autor:

Nemanja Nenadić

Programski direktor
Transparentnost Srbija

Beograd, oktobar 2017.



Projekat finansira
Evropska unija



Predsednički izbori

sprovođenje zakona i evropske integracije

Autor:

Nemanja Nenadić

Programski direktor
Transparentnost Srbija

Beograd, oktobar 2017.

Predsednički izbori: sprovođenje zakona i evropske integracije
prEUgovor - predlog praktične politike 01/12

Izdavač

Koalicija prEUgovor
www.preugovor.org

Autor

Nemanja Nenadić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović
Programski direktor, Transparentnost Srbija

Prelom i dizajn

Marko Zakovski

ISBN

978-86-6237-145-4

Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



Sadržaj

Lista skraćenica	4
Uvod – izbori i evropske integracije	7
Izveštaj Evropske komisije o izborima	8
Izvori Evropske unije o predsedničkim izborima 2017.	10
Izveštaji OEBS-a	11
Zaključci posmatračke misije	11
Osvrt na preporuke posmatračke misije	12
Tretman preporuka međunarodnih posmatrača	17
Ocene zasnovane na nezavisnom monitoringu kampanje	18
Nadzorni odbor	18
Regulatorno telo za elektronske medije	18
Agencija za borbu protiv korupcije	20
Republička izborna komisija	21
Javno tužilaštvo	22
Zaključak i preporuke	23
Izvori	24

Lista skraćenica

ABPK	Agencija za borbu protiv korupcije
AP	Akcioni plan
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OEBS/ODIHR	OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija



Sažetak

Analiza objašnjava razne aspekte značaja demokratskih izbora u zemljama kandidatima sa stanovišta ostvarivanja političkih kriterijuma iz Kopenhagena. Zatim su predstavljeni ključni dokumenti pomoću kojih Evropska komisija prati ostvarivanje standarda u vezi sa izborima, izbornom kampanjom i njenim finansiranjem u Republici Srbiji. U tom delu analizirani su relevantni delovi izveštaja EK o Srbiji iz novembra 2016, kao i sadržaj „Non-paper dokumenta“ iz maja 2017. Ključni deo studije čini osvrt na nalaze posmatračke misije OEBS/ODIHR-a nakon izbora za predsednika Republike Srbije, koji su održani početkom aprila 2017. Komentarišući preporuke Misije OEBS/ODIHR-a iz 2017, kao i neispunjene preporuke iz 2017, autor ukazuje na to koje bi ključne reforme propisa i prakse trebalo sprovesti kako bi se rešili najkrupniji problemi.

Analiza ne obuhvata sva pitanja koja se potencijalno mogu vezati za izbore (npr. izborni sistem). Fokus je na onim temama kod kojih se osnovano može pretpostaviti da bi se stanje moglo promeniti u sklopu evropskih integracija Srbije. Traženje polazišta za komentare u preporukama OEBS/ODIHR-a uzrokovano je činjenicom da sama Evropska komisija ne daje preporuke u vezi sa izbornim procesom i izbornom kampanjom, već poziva države kandidatkinje (pa i Srbiju u više navrata) da poštuju ono što im preporučuje ODIHR. U praksi, međutim, najveći deo preporuka koje je ODIHR dao posle ranijih izbornih ciklusa nije poštovan, tako da se obim reformi koje treba sprovesti povećava gotovo svake godine (imajući u vidu i česte vanredne izbore).

Studija dotiče i pitanje Akcionog plana za Poglavlje 23 evropskih integracija i njegovog sprovođenja. Ovaj planski dokument pominje se u kontekstu razmatranja pojedinih nalaza i preporuka EK i ODIHR-a. Zaključak je da aktivnosti u Akcionom planu od početka nisu bile planirane tako da mogu da dovedu do rešavanja problema koje sada naznačavaju međunarodni izveštaji, a da ni one mere koje su identifikovane kao neophodne da se sprovedu u 2015. i 2016. godini (ili još ranije, u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne antikorupcijske strategije iz 2013) nisu ispunjene. To se, pre svega, odnosi na propust izvršne i zakonodavne vlasti u Srbiji da pripreme i usvoje izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, što je, prema rokovima iz AP 23, trebalo učiniti do kraja 2016, a na osnovu analize eksperta EU koja je urađena leta te godine.

Među problemima na koje ukazuju izveštaji EK i ODIHR-a nalaze se i sledeći:

- » pristrasno medijsko izveštavanje (aktuelni planovi u oblasti EU integracija ne identifikuju ovaj problem, ali ga posredno dotiču uočavanjem potrebe da se ustanovi nova medijska strategija);
- » korišćenje javne funkcije za partijsku promociju (AP za Poglavlje 23 ne identifikuje ovaj problem, ali sadrži obavezu izmene i dopune dva zakona u kojima bi mogla da se nađu rešenja za njega – o finansiranju političkih aktivnosti i o Agenciji za borbu protiv korupcije);
- » nedovoljna transparentnost finansiranja kampanje (jedna od preporuka EU eksperta iz 2016. data u analizi koja je sprovedena na osnovu AP za Poglavlje 23, odnosila se upravo na povećanje javnosti finansiranja kampanje dok ona još traje);
- » nedovoljna transparentnost registracije (misli se na registraciju birača i biračke spiskove) – ne postoji aktivnost te vrste u AP za Poglavlje 23;
- » loša zakonska rešenja za rešavanje izbornih sporova – ne postoje planirane aktivnosti u okviru Poglavlja 23;
- » loša zakonska rešenja u vezi sa obradom izbornih rezultata – ne postoje planirane aktivnosti u okviru Poglavlja 23;
- » nepostupanje organa u slučajevima kada treba istražiti tvrdnje o nepravilnosti tokom izborne kampanje. Akcioni plan za Poglavlje 23 ne sadrži parametre za ocenjivanje uspešnosti učinka kontrolnih organa u vezi sa izborima i izbornim kampanjama, niti utvrđuje uzroke problema za dosadašnje nepostupanje. U vezi sa ovim pitanjima naročito je uočljivo da se ne sagledavaju dužnosti javnog tužilaštva.

Posebno se kao problem ističe odsustvo reakcije državnih organa na nalaze međunarodnih posmatrača vezane za ovo pitanje. To ukazuje da državni organi Srbije ne pridaju značaj ovom segmentu evropskih integracija. Posledično, to ukazuje da ni zvaničnici EU do sada nisu uočavali značaj ovog pitanja ili da ovo pitanje nije dovoljno visoko postavljeno na lestvici prioriteta EU integracija.

U završnom delu analize predstavljen je deo nalaza monitoringa koji je organizacija Transparentnost Srbija sproveda pre, tokom i nakon predsedničkih izbora u aprilu 2017. Iako je monitoring obuhvatio širi spektar aktivnosti javnih funkcionera, političkih subjekata i medija, na ovom mestu su istaknuti i produbljeni nalazi koji se odnose na (ne)postupanje relevantnih državnih organa – Narodne skupštine Republike Srbije, Regulatornog tela za elektronske medije, Republičke izborne komisije, Agencije za borbu protiv korupcije i javnog tužilaštva. Nalazi iz ranijeg perioda dopunjeni su rezultatima novih istraživanja o naknadnom postupanju navedenih državnih organa tokom proteklih šest meseci (objavljivanje nalaza krnjeg monitoringa REM-a, kontroverzne odluke Agencije za borbu protiv korupcije u nekim slučajevima, velika pažnja javnosti povodom nalaza Agencije i odsustva reakcije javnog tužioca u ranijim slučajevima ispitivanja zakonitosti finansiranja izbornih kampanja i drugo).

Na kraju su predstavljeni ključni nalazi i preporuke koje iz njih slede, a koje su usmerene ka državnim organima Republike Srbije, institucijama EU, kao i medijima i organizacijama civilnog društva iz Srbije.



Uvod – izbori i evropske integracije

Izbori su značajan deo života svake političke zajednice. Otuda ne čudi što oni imaju važno mesto i u kontekstu evropskih integracija pojedinih država. Razlozi bi se mogli tražiti na nekoliko mesta.

Na izborima se odlučuje o politici koju će neka država da vodi u narednom periodu, a u najmanju ruku o tome koji će pojedinci i političke stranke imati mogućnost da odlučuju o pitanjima od javnog interesa. Sa stanovišta EU integracija nije svejedno koje će to politike biti, pa ni ko će biti njihovi nosioci. Naime, u svakoj državi koja namerava da pristupi EU, kao i unutar same Unije, postoje brojni protivnici zajedništva. Oni se iz raznih razloga suprotstavljaju primeni evropskih zakonodavnih standarda, usklađivanju spoljne politike sa onom iz Brisela, ekonomskim merama koje sprovode organi EU ili nekim drugim pitanjima. Ukoliko bi takve grupacije ili pojedinci došli u priliku da vrše vlast, to bi se neminovno odrazilo na odnose između takve države i EU, pa je normalno da postoji interesovanje organa EU za ishod izbora. U tom pogledu postoji jedan izazov – ako bi EU direktno podržala neku od lista koje se nadmeću na izborima, to bi moglo da ugrozi ostvarivanje nekih od vrednosti za koje se sama ta EU načelno zalaže. Postoje mnogi slučajevi kada, sa više ili manje prava, akteri političkog života iz Srbije ukazuju da su zvaničnici EU narušili krhku ravnotežu između legitimnih interesa i podsticanja principa slobodnog demokratskog opredeljivanja građana.

Drugi razlog koji EU ima za praćenje izbora u državama kandidatkinjama za pristup jeste ispunjavanje političkih kriterijuma za pridruživanje. Da podsetimo, prema Kopenhaškim kriterijumima iz 1993, država treba da ima „stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“. Bitan deo ostvarivanja standarda demokratije jesu slobodni i pošteni izbori. Naime, da bi demokratska uprava funkcionisala, nužno je da svi građani određene države imaju mogućnost da učestvuju u procesu donošenja odluka, da im to pravo pripada jednako. Takva prava treba da postoje ne samo na nivou cele države, već i u okviru užih teritorijalnih zajednica. Standardi slobodnih i demokratskih izbora obuhvataju, pre svega, tajno glasanje, mogućnost slobodnog delovanja političkih partija koje neće ometati država, slobodu organizovanja i slobodu mišljenja i govora, mogućnost sudske zaštite izbornih prava i drugo. Svaki novi izbori prilika su da se sagleda da li se ti standardi ostvaruju i u praksi i da li institucije koje su zadužene da ih sprovedu rade ono što im je posao.

Treći razlog da se obrati pažnja na izborni proces jeste zaštita drugih vrednosti, šire gledano, ostvarivanje vladavine prava. Naime, izbori i kampanja koja im prethodi predstavljaju situacije kada su mnoge vrednosti vladavine prava na iskušenju. To se naročito odnosi na pitanje finansiranja izborne kampanje, sprečavanja zloupotrebe javnih resursa, poštovanja pravila o medijskom predstavljanju kandidata i partija i sprečavanje kupovine glasova. U okviru evropskih integracija mnoga od ovih pitanja razmatraju se u okviru pregovaračkog Poglavlja 23, u okviru potpoglavlja koje se odnosi na borbu protiv korupcije, a u manjoj meri i u okviru „osnovnih prava“.

Izveštaj Evropske komisije o izborima

U poslednjem objavljenom sveobuhvatnom izveštaju o napretku Srbije na putu evrointegracija, koji je objavljen 9. novembra 2016. godine¹, Evropska komisija se osvrće na parlamentarne izbore održane te godine, ali i na neka opšta pitanja u vezi sa organizovanjem izbora i finansiranjem izborne kampanje.

Kada je reč o **političkim kriterijumima**, EK između ostalog ocenjuje i izbore. Kaže se da su oni (parlamentarni, pokrajinski i lokalni, održani 24. aprila 2016) „održani (su) u mirnoj atmosferi“. Dalje, Evropska komisija poziva da se „slede preporuke međunarodnih posmatrača“. Među tim preporukama posebno ističu obezbeđivanje transparentnosti finansiranja kampanja i procesa registracije. U širem pregledu EK konstatuje kolika je bila izlaznost na izborima i kakva su generalna politička kretanja (ko je dobio ili zadržao većinu, ko je prešao cenzus). Posebno se ističe da su stranke koje se protive integraciji Srbije u EU „ponovo ušle u Narodnu skupštinu Srbije“ (nisu imale poslanike u prethodnom sazivu). Navodi se i kolika je zastupljenost manjina i žena u Skupštini, i u koliko skupštinskih odbora predsedava opozicija).

Sledeći deo izveštaja predstavlja osvrt na posmatrače izbora i njihove nalaze:

Međunarodni posmatrači su bili raspoređeni na poziv srpskih vlasti. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) i Parlamentarna skupština Saveta Evrope utvrdile su da su izbori ponudili biračima niz mogućnosti, da su generalno sprovedeni u skladu sa zakonom i osnovnim slobodama. Međutim, uočili su pristrasno medijsko izveštavanje, neprimerenu prednost vladajućih stranaka na zvaničnim događajima tokom izborne kampanje, kao i zamagljivanje razlike između državnih i partijskih aktivnosti. Jedan broj ranijih preporuka OEBS/ODIHR-a nije uzet u obzir, posebno one koje se odnose na to da se osigura da finansiranje kampanja i proces registracije budu transparentni. Misija OEBS/ODIHR-a konstatovala je dalje nedostatke u zakonodavstvu, koji se odnose na mehanizam za rešavanje sporova i obradu rezultata. Tvrdnje o nepravilnostima tokom izbora treba da budu propisno istražene.

Na primeru ovog izveštaja jasno se mogu sagledati proklamovani EU standardi na delu. Glavni prioritet je da izbori budu održani mirno i uspešno. U sledećem koraku gleda se da li je postojala mogućnost da se građani izjašnjavaju slobodno, da li je generalno poštovan zakon i da li je bilo više opcija među kojima je moglo da se bira. Ishod izbora (uključujući u to i pitanje prisustva evrofila i evroskeptika u parlamentu) samo se konstatuje, a ne razmatra kao napredak ili nazadak na putu EU integracija. Nakon što se utvrdi da su izbori generalno bili u redu, ističu se nedostaci. Nedostaci su brojni i uglavnom su dobro uočeni. U ovom pogledu, EK ne upućuje sopstvene posmatrače, već se oslanja na ono što su uočili predstavnici drugih međunarodnih organizacija – OEBS-a i Saveta Evrope. Reč je o nekoliko grupa problema:

- » pristrasno medijsko izveštavanje (aktuelni planovi u oblasti EU integracija ne identifikuju ovaj problem, ali ga posredno dotiču, uočavanjem potrebe da se uspostavi nova medijska strategija);
- » korišćenje javne funkcije za partijsku promociju (AP za Poglavlje 23 ne identifikuje ovaj problem, ali sadrži obavezu izmene i dopune dva zakona u kojima bi mogla da se nađu rešenja za njega – o finansiranju političkih aktivnosti i o Agenciji za borbu protiv korupcije);
- » nedovoljna transparentnost finansiranja kampanje (jedna od preporuka EU eksperta iz 2016, data u analizi koja je sprovedena na osnovu AP za Poglavlje 23, odnosila se upravo na povećanje javnosti finansiranja kampanje dok ona još traje);
- » nedovoljna transparentnost registracije (misli se na registraciju birača i biračke spiskove) – ne postoji aktivnost te vrste u AP za Poglavlje 23;
- » loša zakonska rešenja za rešavanje izbornih sporova – ne postoje planirane aktivnosti u okviru Poglavlja 23;

¹ http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf



- » loša zakonska rešenja u vezi sa obradom izbornih rezultata – ne postoje planirane aktivnosti u okviru Poglavlja 23;
- » nepostupanje organa u slučajevima kada treba istražiti tvrdnje o nepravilnosti tokom izborne kampanje – Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije sadržao je jedнократnu meru, koja je podrazumevala dužnost Agencije za borbu protiv korupcije da izvrši kontrolu finansiranja izborne kampanje iz 2012. Taj dokument je sadržao i mere na osnovu kojih je planirano uključivanje drugih aktera u kontrolni proces – DRI, Poreska uprava i drugi – kao i indikatore za ocenjivanje uspešnosti primenjenih mera. Akcioni plan za Poglavlje 23 ne sadrži parametre za ocenjivanje uspešnosti učinka kontrolnih organa u vezi sa izborima i izbornim kampanjama, niti utvrđuje uzroke problema dosadašnjeg nepostupanja. U vezi sa ovim pitanjima naročito je uočljivo da se ne sagledavaju dužnosti javnog tužilaštva.

U delu izveštaja koji se odnosi na Poglavlje 23 mogu se pročitati i nalazi o učinku Agencije u oblasti kontrole finansiranja političkih aktivnosti. Tu se mogu pročitati statistički podaci – broj pokrenutih prekršajnih postupaka i poređenje sa ranijim godinama po pojedinim vrstama. Konstatuje se da se *Agencija suočava s teškoćama u ovoj oblasti zbog neusklađenosti različitih zakona i zbog teškoća u prikupljanju podataka.*

Među pet najvažnijih antikorupcijskih preventivnih zakona navodi se i Zakon o **finansiranju političkih aktivnosti**. U vezi sa njim ističe se da „nisu uzete u obzir preporuke OEBS/ODIHR-a o finansiranju izbornih kampanja“.

U delu izveštaja koji se odnosi na slobodu izražavanja, izborima se posvećuje zavidna pažnja:

U pogledu izborne kampanje, pristrasno medijsko izveštavanje, neosnovane prednosti vladajućih partija i zamagljivanje razlike između državnih i partijskih aktivnosti, izazvali su poremećaje u izveštavanju o kampanji. Politička kontrola nad medijskim sektorom dovela je do široko rasprostranjene autocenzure, dok je delotvorni mehanizam za monitoring ponašanja medija nedostajao tokom kampanje.

Prethodno iznete ocene o problemima propisa i prakse izborne kampanje ovde su pojačane i objašnjene iz ugla medija. Zato što ne postoje ili nisu primenjena pravila o razdvajanju stranačke i javne funkcije, došlo je do poremećaja u (objektivnom) medijskom izveštavanju. Međutim, to nije jedini kanal. U medijima, prema oceni EK, postoji politička kontrola (može se zaključiti da se ova ocena ne odnosi samo na medije koji su u javnom vlasništvu, već i na privatne), a to dovodi do autocenzure novinara i medija (prilikom izveštavanja o temama koje nisu po volji vlastima). S druge strane, i tamo gde država ima pravnog osnova i razloga da prati rad medija (REM, u pogledu elektronskih medija), nadzora nije bilo.

Izveštaj EK se u posebnom odeljku bavi i pitanjem sprovođenja pokrajinskih izbora, kao i lokalnih izbora u tri opštine na jugu Srbije, koje su naseljene Albancima („izbori održani u mirnoj atmosferi“).

Izvori Evropske unije o predsedničkim izborima 2017.

Predsednički izbori još nisu „pokriveni“ standardnim godišnjem izveštajem EK (objavljivanje je planirano za april 2018), ali se o njima govori u dokumentu koji prati napredak u okviru poglavlja 23 i 24. (tzv. `Non-paper` o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju). Ovaj dokument interne prirode iz maja 2017. objavila je nekadašnja Kancelarija za EU integracije Vlade Srbije u originalu i prevodu.² Generalno, može se reći da je u ovom dokumentu stanje u Srbiji predočeno manje obuhvatno i manje kritički nego što je to učinjeno u godišnjem izveštaju o napretku. Na svega nekoliko mesta govori se o pitanjima u vezi sa izborima:

*Kada je reč o **kontroli finansiranja političkih partija** i finansiranju izbornih kampanja, završena je analiza sprovođenja trenutnih zakona. Srbija treba da usvoji izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija kojim se, između ostalog, predviđa transparentno finansiranje političkih subjekata. Izrađen je nacrt izmena, sprovedena je javna rasprava, a ODIHR i Venecijanska komisija pribavili su ekspertska mišljenja, ali se na donošenje čeka od početka 2015. godine.*

Ovaj isečak iz izveštaja ne govori dovoljno precizno o napretku u vezi sa analizom sadašnjeg pravnog okvira. Istina je da su vršene neke analize pravnog okvira u vezi sa izborima, ali one nisu obuhvatile sva bitna pitanja. Dalje se govori o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti na način iz kog bi se mogao izvesti zaključak da je potrebna samo formalna odluka pa da Nacrt iz 2014. postane predlog Vlade, a potom bude usvojen u Skupštini. U stvarnosti, ne samo da ovaj tekst nikada nije došao na dnevni red Vlade već nema naznaka da bi to uopšte moglo da se dogodi. Štaviše, posle izrade Nacrta izmena Zakona, evropski ekspert, koji je angažovan na osnovu Akcionog plana za Poglavlje 23, dao je tokom leta 2016. svoje mišljenje i preporuke vezane za tekst postojećeg akta.³ Nijedan državni organ nije ništa uradio kako bi primenio ove preporuke iako je rok za izmenu zakona na osnovu njih istekao na kraju prošle godine.

Kako bi se obezbedila politika nulte tolerancije za pretnje novinarima i napade na novinare, potrebno je angažovati službe za sprovođenje zakona i prikazati jasnu političku volju. Potrebno je tesno nadzirati dodelu sredstava putem poziva za podnošenje predloga za sufinansiranje medijskog sadržaja, kao i njegovu delotvornost. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) mora da obezbedi potpuno sprovođenje pravnih propisa koji predviđaju ravnopravan pristup medijima za sve kandidate tokom izborne kampanje.

U isečku o medijima ovlaš se pominje i izborna kampanja. Važno je da se pominju dužnosti REM-a. S obzirom na kontekst i činjenicu da su izbori bili održani oko mesec dana pre objavljivanja dokumenta Evropske komisije, ostaje nejasno da li je reč o preporuci koja je bila spremna za predsedničke izbore, ali je prekasno objavljena, o želji da se istakne dužnost REM-a da proverí predstavke koje je dobio tokom kampanje i da sačini izveštaj o tome da li su kandidati bili ravnopravno zastupljeni u medijima, ili pak o preporuci načelnog karaktera, koju REM treba da sledi tokom nekih budućih izbora.

2 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_pg23_24_srp.pdf

3 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>



Izveštaji OEBS-a

Zaključci posmatračke misije

Predsedničke izbore 2. aprila 2017. u Srbiji pratila je specijalizovana Kancelarije za demokratiju i ljudska prava misije OEBS-a, sa sedištem u Varšavi, koja je poznata po engleskoj skraćenici ODIHR. Uočljivo je bilo da je ovog puta praćenju dat manji značaj nego u ranijim prilikama, da ih je pratio manji broj posmatrača nego ranije, da njihovi nalazi nisu bili promovisani, a da preliminarni nalazi, koji se obično publikuju tokom kampanje ili neposredno nakon nje, sada nisu ni objavljeni. Među objašnjenjima se moglo čuti da su se u isto vreme održavali izbori i u drugim zemljama, ali stoji činjenica da se za ove izbore znalo godinama unapred, jer su bili redovni. Istina, postojale su brojne spekulacije o tome da će predsednički izbori biti održani ranije. Poređenja radi, prethodni parlamentarni izbori u aprilu 2016. praćeni su šire iako su bili vanredni. Izveštaj ODIHR-a datiran je na 8. jun 2017, a prevod se pojavio u julu.⁴

U svom rezimeu posmatračka misija ističe da su birači mogli da izaberu različite učesnike, ali da je „kampanjom dominirao kandidat vladajuće koalicije, istovremeno i premijer, kojem je išlo prilog nejasno razgraničenje između aktivnosti koje je sprovodio kao deo izborne kampanje i onih aktivnosti koje je sprovodio kao premijer». Odmah zatim stoje sledeće konstatacije: „Neizbalansirano izveštavanje medija i pouzdani navodi o vršenju pritiska na birače i zaposlene u strukturama usko povezanim sa državom, kao i zloupotreba javnih resursa za sprovođenje kampanje, poljuljali su jednakost mogućnosti u takmičenju učesnika izbora. Mehanizmi kojima je regulisano sprovođenje izbora, kao i kontrola tog sprovođenja nisu iskorišćeni radi zaštite pravednosti takmičenja.”⁵ Misija ODIHR-a navodi da „pravni okvir obezbeđuje uslove za sprovođenje demokratskih izbora”. Međutim, pravni okvir „ne obrađuje sveobuhvatno sve temeljne aspekte procesa, pri čemu određena područja i dalje nisu dovoljno precizno regulisana ili su regulisana loše”. U vezi sa tim ODIHR podseća da njihove ranije preporuke nisu ispunjene.

Kada je reč o radu državnih organa, ODIHR smatra da je „izborna administracija svoje dužnosti ispunjavala u propisanim zakonskim rokovima iako su oni bili kratki”. „Preovlađujući broj predstavnika vladajuće koalicije u stalnom sastavu Republičke izborne komisije „pobudio je kod nekoliko sagovornika sumnju u nedostatak nepristrasnosti. Prošireni sastav RIK-a bio je nešto izbalansirani i iako je to bio slučaj samo tokom jednog kraćeg perioda pre i nakon izbora”. „Uloga radih tela na nivou opština, naročito u odnosu na obradu podataka o rezultatima izbornih, nije jasno definisana, čime se dovodi u pitanje sveobuhvatnost i transparentnost propisa.”

Pozivajući se na sagovornike, ODIHR ukazuje na moguću netačnost biračkih spiskova. „Nepostojanje mogućnosti da se birački spiskovi izlože na uvid javnosti, utiče na nepoverenje javnosti, koje se tako nastavlja i dovodi u pitanje transparentnost procesa.”

Kada je reč o mogućnostima predstavljanja kandidata, ODIHR izričito ukazuje da „zbog ograničenih finansijskih sredstava, kampanja kandidata opozicionih stranaka nije mogla po obimu i intenzitetu da se poredi s kampanjom koju je sprovodio kandidat vladajuće koalicije. Tok izborne kampanje bio je okaljan naglašenim međusobnim optuživanjem kandidata i upotrebom taktike klevetanja.”

Misija ODIHR-a pominje neke „pozitivne promene u pravnom okviru” i podseća na to da nisu izmenjeni propisi u vezi sa finansiranjem stranaka i sprovođenjem kampanje, kao ni u vezi sa radom tela koje bi nadziralo finansiranje i sprovođenje kampanje iako je to telo davalo preporuke nakon održavanja ranijih izbora.

4 <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>

5 U analizi je korišćen prevod koji je objavila sama posmatračka misija. Korekcije su učinjene samo u slučaju očiglednih grešaka i radi usklađivanja sa standardom srpskog književnog jezika.

„To se naročito odnosi na nepodnošenje izveštaja pre izbornog dana, na nepostojanje propisanih rokova za objavljivanje finansijskih izveštaja, kao i na obaveze merodavnog nadzornog tela, Agencije za borbu protiv korupcije, da objavi svoje zaključke, čime se narušava mogućnost efikasnog kontrolisanja finansiranja kampanje.“

Prema oceni ODIHR-a, Agencija za borbu protiv korupcije je, „uopšteno posmatrajući, ispunjavala svoje obaveze nadziranja, ali je iskazivala suzdržanost u iskorišćavanju svih svojih istražnih ovlašćenja. Neki od aktera kritikovali su ovakav rad Agencije kao nedostatak političke spremnosti i sposobnosti vodećih ljudi Agencije da deluju u odnosu na navode o netransparentnim aktivnostima prilikom potrošnje sredstava za izbornu kampanju.“

Ocene o neravnopravnom položaju u medijima takođe su oštre. Prvo se konstatuje da postoje brojni mediji i da je „učesnicima izbora bilo omogućeno da svoje poruke prenesu biračkom telu“, te da su javni medijski servisi „obezbeđivali jednaku minutažu učesnicima izbora u skladu sa zakonskim obavezama“. „Međutim“, kaže izveštaj, „sveukupna klima nepravednog političkog i ekonomskog uticaja nastavlja da dovodi u pitanje slobodu i nezavisnost uređivačke politike“. Usled toga, „medijsko okruženje je obeležila sveprisutna autocenzura, kao i nedostatak analitičkog i kritičkog izveštavanja, čime je biračima bio ograničen pristup nepristrasnim novinarskim informacijama“. Regulatorno telo za elektronske medije tokom izborne kampanje „nije koristilo svoja zakonska ovlašćenja za nadziranje političkog sadržaja, koji se prikazuje u elektronskim medijima i nije delovalo u cilju sprečavanja neizbalansiranog izveštavanja koje su zabeležile organizacije civilnog društva“.

U ovom izveštaju se o pritiscima na birače i kupovini glasova govori u kontekstu pitanja manjinskih glasova, a ne kao o generalno prisutnoj pojavi.

Takođe, ODIHR ukazuje da ne postoje odredbe kojima se omogućava podnošenje prigovora biračkim odborima, da su rokovi za podnošenje i razmatranje prigovora kratki i da ne postoji mogućnost efikasnog osporavanja uputstava koje donosi RIK. „Dodatno, suprotno načelima međunarodne prakse u ovakvim procesima, razmatranje izbornih sporova koje obavljaju RIK i Upravni sud odvija se bez prisustva strana na koje se sporovi odnose.“

Neposrednim opažanjem Misija beleži „da tajnost glasanja nije bila obezbeđena na primeren način“, te da su „zbog nepostojanja detaljnih uputstava o načinu sprovođenja prebrojavanja glasova i obrade podataka iz zapisnika u opštinama, zabeleženi različiti pristupi u sprovođenju ovih aktivnosti“.

Pored navedenog, ovaj izveštaj bavi se i pitanjima položaja žena (npr. odsustvo ženskih kandidata, broj članica RIK-a), položajem nacionalnih manjina i položajem posmatrača izbornog procesa.

Osvrt na preporuke posmatračke misije

1. Izorno zakonodavstvo bi trebalo sveobuhvatno i inkluzivno preispitati radi rešavanja svih esencijalnih aspekta, korigovanja nedostataka i nejasnih odredaba, kao i radi obezbeđivanja ovlašćenja institucijama koje će im omogućiti potrebnu kontrolu i nadzor nad sprovođenjem izbornog procesa.

Kod ove opšte preporuke za poboljšanje zakona, koja se odnosi na izbore, ima nekoliko bitnih činjenica važnih za reforme u Srbiji. Ključna reč je „sveobuhvatnost“. Naime, dosadašnje reforme u oblasti izbornog zakonodavstva uvek su bile parcijalne. U okviru tih reformi rešavana su (ne uvek dosledno ni u tom pogledu) pitanja sprovođenja samog izbornog procesa i rada izborne administracije. Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja bilo je tretirano u okviru antikorupcijskog zakonodavstva, a oglašavanje i predstavljanje u medijima u posebnim zakonima, koji su imali znatno širi zahvat. Najzad, nekim pitanjima nije posvećena dovoljna pažnja ni u jednom zakonu, kao što je slučaj sa radom državnih organa i javnih funkcionera u doba izborne kampanje. Značajna je i preporuka da sam proces pripreme izmena zakona bude inkluzivan.



Međutim, iako je ova preporuka u celini dobra, za praćenje njenog izvršenja bilo bi daleko zgodnije da su unapred identifikovane slabosti koje bi trebalo rešiti izmenama zakona.

2. Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti u takmičenju, potrebno je strogo podeliti one aktivnosti koje su državničke i one koje su stranačke, i pridržavati se te podele.

Ova preporuka odnosi se na veoma raširenu pojavu „funkcionerske kampanje“, koja bi mogla da se spreči, ili makar ograniči, kada bi uloge javnog i stranačkog funkcionera bile jasnije podeljene. Misija ODIHR-a ne govori o propisu koji bi ovde trebalo doneti ili promeniti, pa čak ne ističe ni potrebu da se ovo zakonski uredi. Umesto toga, govori se o razdvajanju dve vrste aktivnosti u praksi. Pošto trenutno postoje obaveze javnih funkcionera, koji su takođe i političari (u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije), da jasno naglase u kojem svojstvu nastupaju, kao i zabrana da koriste javne resurse za partijsku promociju, preporuka bi se mogla razumeti kao poziv na primenu tih zakonskih normi. To je potrebno, ali ne i dovoljno, jer same norme nisu dovoljno razvijene.

3. Odredbe o finansiranju stranaka i izborne kampanje moraju se dodatno poboljšati u skladu s ranijim preporukama OEBS/ODIHR-a radi uvođenja strožih propisa i veće transparentnosti.

Na ovom mestu se ODIHR poziva na svoje ranije preporuke (posebno su predstavljene u nastavku teksta). Treba naglasiti da su u međuvremenu, posle preporuka ODIHR-a iz 2016, stigle i preporuke eksperta koji je angažovan u okviru EU projekta.⁶ Njegova analiza je zamišljena kao osnova za unapređenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 evropskih integracija, do čega još nije došlo.

4. Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da koristi svoj mandat u potpunosti tako što će proaktivno da posmatra i istražuje svaku potencijalno netransparentnu aktivnost učesnika izbora u kontekstu sprovođenja izbora.

Preporuka nije dovoljno vešto sročena. Tačno je da Agencija treba da se služi svojim ovlašćenjima u većoj meri, ali bi trebalo tražiti da ona to čini kako bi otkrila nezakonite radnje, a ne „netransparentne aktivnosti učesnika izbora“. Dok je netransparentno finansiranje kampanje (npr. lažiranje porekla novca) protivno zakonu, neke aktivnosti stranaka su opravdano skrivene od očiju javnosti – npr. dogovori u vezi sa porukama koje će biti poslate sa stranačkog skupa.

5. Državni organi ne bi trebalo da se mešaju u aktivnosti medija i novinara, kojima bi trebalo da bude omogućeno da deluju slobodno bez zastrašivanja ili pritiska, administrativnih sankcija ili drugih oblika nepravednog uticaja.

Ova preporuka koja se odnosi na praksu postupanja državnih organa jeste primerena, ali je teško objektivno pratiti. Naime, u znatnom broju slučajeva kada novinari ili mediji govore da određeno ponašanje predstavlja pritisak državnih organa ili političara, zvaničnici to negiraju. Još gore stoje stvari sa mogućnošću procene da li neko ponašanje nosilaca vlasti generalno ili pak „opšta klima u društvu“ zastrašuju novinare.

6. Nadzorne aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije trebalo bi eksplicitno proširiti na sve aspekte izveštavanja o izborima. Regulatorno telo za elektronske medije bi moglo da deluje samoinicijativno, uključujući u to i delovanje koje se zasniva na sistematskom praćenju izveštavanja medija i proceni da li su mediji postupali u skladu s postojećim propisima. Trebalo bi razmotriti moguće izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima radi obezbeđivanja efikasnijih sankcija, uključujući u to i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje.

Ovom preporukom traži se promena prakse postupanja REM-a, koji trenutno ne postupa proaktivno u mnogim situacijama kada je izveštavanje elektronskih medija sporno sa stanovišta propisanih standarda. Budući da REM trenutno manje-više sam određuje kada će, a kada neće delovati proaktivno, u kojem obimu će pratiti rad medija tokom kampanje i koliko brzo će rešavati predstavke, logično se na to nadovezuju

⁶ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>

sugestije za izmenu Zakona o elektronskim medijima. Istina, takve izmene su, pre svega, potrebne da bi se preciziralo šta je to što REM mora da uradi kada prati medije u izornoj kampanji. Iako bi se kazne svakako mogle učiniti efikasnijim, a povrede zakona utvrđivati brže, i sada je mnogo veći problem izbegavanje REM-a da se bavi svojim poslom, a ne nejasnost ili nepotpunost ovlašćenja koje to telo ima na osnovu zakona.

7. Potrebno je primeniti odlučne mere radi rešavanja stalnih problema, koji se javljaju u vezi sa tačnošću biračkih spiskova. Trebalo bi razmotriti mogućnost praktičnije reorganizacije biračkih spiskova.

Preporuka ne sadrži opis promena koje bi trebalo preduzeti da bi se rešili problemi netačnosti u biračkim spiskovima.

8. Zakonom bi trebalo ustanoviti delotvorne mehanizme za obezbeđivanje pravnog leka u slučaju izbornih nepravilnosti, uključujući u to i mogućnost osporavanja svih uputstava i pravila RIK-a. Zakonski rokovi za podnošenje prigovora, koji se odnose na izbore i donošenje odluka o njima, trebalo bi da budu produženi u skladu sa primerima najbolje međunarodne prakse.

Trenutna situacija i praksa rada RIK-a opravdavaju ovu preporuku. Opšti akti koje donosi Republička izborna komisija mogu značajno da utiču na utvrđivanje rezultata izbora, kao što se to pokazalo na parlamentarnim izborima 2016, gde je od odluke o priznavanju zapisnika sa veoma malog broja biračkih mesta zavisilo da li će nekoliko izbornih lista preći cenzus. Odluke RIK-a u vezi sa izborima koji su održani na Kosovu i Metohiji, takođe su bile sporne u nekoliko izbornih ciklusa, pa i na poslednjim predsedničkim izborima (predstavnici opozicionih kandidata nisu mogli da učestvuju u brojanju glasova).

9. Radi povećanja transparentnosti i poverenja u izborni proces, zakonom bi trebalo obezbediti objavljivanje rezultata izbora po pojedinačnim izbornim mestima i zapisnika s podacima o rezultatima, uključujući u to i one koji su kasnije tokom procesa ispravljani.

Frapantno je da su, kada je reč o objavljivanju rezultata izbora sa biračkih mesta, i dalje na snazi pravila koja su uspostavljena još na samom početku savremenog višestranačkog života Srbije. Ta pravila gotovo potpuno ignorišu mogućnosti brzog sačinjavanja i objavljivanja (makar i nezvaničnih) rezultata izbora sa biračkih mesta u digitalnom obliku, kao i objavljivanja (makar i skeniranih) zapisnika sa biračkih mesta na internetu. Odsustvo volje da se ti dokumenti objave podstiče sumnje u manipulacije rezultatima izbora.

Izborna administracija

10. Trebalo bi razmotriti moguće izmene u zakonu radi formalnog uspostavljanja srednjeg nivoa izborne administracije i jasnog razgraničenja zadataka i odgovornosti tih različitih nivoa.

11. Izborna administracija bi mogla da razmotri sprovođenje obuhvatne obuke, kojom bi se obradile sve faze procedura izbornog dana u jednom standardizovanom i delotvornijem formatu za sve članove biračkih odbora.

Registracija birača

12. Trebalo bi razmotriti brisanje opšteg ograničenja prava glasa za osobe koje su proglašene mentalno nesposobnim i o svakom slučaju odlučivati pojedinačno na sudu, u zavisnosti od posebnih okolnosti.

13. Radi povećanja poverenja javnosti u kvalitet izvoda iz biračkog spiska, trebalo bi razmotriti mogućnost objavljivanja jednog dela podataka sadržanih u izvodima iz biračkog spiska zbog mogućnosti izlaganja istih uvidu javnosti u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom.

Javnost podataka o upisanima u birački spisak omogućila bi da se utvrdi da li su eventualno uneti neistiniti podaci. To sada nije moguće, budući da oni koji bi mogli da ukažu na nezakonitosti ne znaju ko je sve upisan u birački spisak (čak ni na njihovoj adresi). Ova netransparentnost utiče na pouzdanost biračkih spiskova, ali se jednako štetno odražava i na primenu drugih povezanih propisa (npr. o prebivalištu građana, što je značajno za čitav niz prava i obaveza).



Podnošenje predloga kandidata i potvrđivanje kandidature

14. Da bi proces podnošenja i potvrđivanja kandidata bio inkluzivniji, trebalo bi preispitati mogućnost ukidanja ograničenja po kom birači mogu da podrže samo jednog potencijalnog kandidata.

U postojećem sistemu se dupli potpisi za kandidature smatraju razlogom da (kasniji) potpis bude nevažeći. Međutim, daleko je veći problem to što ne postoji proaktivna provera tačnosti podataka o podršci kandidatima i listama iako postoje brojne sumnje u to da su potpisi zaista prikupljeni, da su prikupljeni dobrovoljno ili da je postupak prikupljanja bio u svemu pravilan. Ne postoji ni mogućnost da spoljni akteri izvrše jednostavno ove provere. Naime, podaci o tome koji građani su navedeni kao lica koja podržavaju određenu izbornu listu nisu javni, pa bi oni sami morali da ulože znatan trud da bi došli do takve informacije i ukazali na eventualne netačnosti.

Okruženje u kojem se odvija kampanja

15. Državna tela bi trebalo da preduzmu odlučne mere radi sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući u to i zaposlene u državnim institucijama i institucijama povezanim s državom. Slučajevi iznude moraju se temeljito istražiti, a pojedinci odgovorni za to sankcionisati.

Preporuka dobro ističe problem, ali bi bilo bolje da je još konkretnije formulisana. Javni tužilac je državni organ koji bi trebalo da postupa proaktivno, da ispita svaku poznatu sumnju u zloupotrebe službenog položaja, prinudu i davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem. Javni tužilac pre svega, ali i drugi organi (Agencija za borbu protiv korupcije, REM) trebalo bi da ohrabre uzbunjivače da prijave veći broj slučajeva u kojima se sumnja na povredu ovih pravila.

Mediji

16. Trebalo bi poduzeti sveobuhvatne mere radi jačanja finansijske i uređivačke nezavisnosti javnih servisa. Trebalo bi razmotriti oblike adekvatnih finansijskih mehanizama da bi se smanjila zavisnost od državnog budžeta. Zakoni kojima se reguliše rad medija trebalo bi da se u potpunosti primenjuju da bi se obezbedila veća transparentnost vlasničke strukture medija i njihovo finansiranje.

Ova preporuka odnosi se na čitav niz propisa i problema, koje medijska reforma nije do kraja rešila. Kao što se i navodi u preporukama, reč je o širem okruženju za sprovođenje demokratskih izbora, a izbori su samo jedan od brojnih razloga zbog kojih bi trebalo menjati ove propise.

17. Mediji, naročito javni servis, trebalo bi da razmotre usvajanje mera kojima će sami regulisati svoj rad da bi obezbedili pravednu i nezavisnu uređivačku politiku u praćenju izborne kampanje, uključujući u to naglašavanje jasnog razgraničenja između zvaničnih aktivnosti kandidata i njihovog pojavljivanja kao dela kampanje kako bi se sprečilo da zbog izveštavanja o državnim zvaničnicima ostali kandidati budu nepravedno zakinuti.

Misija ODIHR-a dobro uočava potrebu da mediji uredi način svog izveštavanja o aktivnostima javnih funkcionera u doba izborne kampanje. Međutim, treba imati u vidu da samostalne inicijative medija ni u kom slučaju ne mogu da zamene zakonsku regulativu i nadzor nad njenim sprovođenjem. Budući da već postoje pravila koja se odnose na elektronske medije, rešenje problema je u tome da REM koristi svoja zakonska ovlašćenja. Pored toga, mediji nemaju obavezu da isto tretiraju sve kandidate i partije, jer im neki mogu biti legitimno bliži od drugih zbog određene uređivačke politike i publike kojoj se obraćaju. S druge strane, javni funkcioneri nemaju pravo da svoje partijske interese promovišu kao da su javni, pa bi pravila trebalo da postoje prevashodno za njih. Kada bi ta pravila bila sveobuhvatnija i jasnija, bilo bi mnogo manje situacija u kojima bi mediji došli u priliku da „pogreše“ pri izveštavanju.

Učestvovanje nacionalnih manjina

18. Pozitivan primer uspostavljanja biračkih odbora s podjednako zastupljenim nacionalnim manjinama mogao bi da se preslika kao primer najbolje prakse i u druge predele u kojima živi značaj broj pripadnika nacionalnih manjina.

Domaći i međunarodni posmatrači

19. Kao što je sadržano u ranijim preporukama, zakon bi trebalo izmeniti i dopuniti na način koji će eksplicitno obezbediti prisustvo i domaćih i međunarodnih posmatrača u skladu s opredeljenjima OEBS-a. Posmatračima bi trebao nedvosmisleno obezbediti pristup svim fazama izbornog procesa i jasno definisati njihova prava i obaveze.

Izborni dan

20. Republička izborna komisija bi trebalo da uloži dodatne napore radi obezbeđivanja tajnosti glasanja. To bi trebalo eksplicitno da se reši u okviru održavanja obuke, uz donošenje jasnih i ujednačenih uputstava.

U preporuci se misli na eventualne povrede tajnosti glasanja na samom biračkom mestu, na primer, usled toga što paravani nisu dovoljni ili zbog nedovoljnog znanja članova biračkih odbora i birača. Međutim, tajnost glasanja je znatno ugroženija drugim mehanizmima. Raširena praksa prikupljanja „sigurnih glasova“ (izjašnjavanja glasača za koga će glasati unapred), pozivanje i motivisanje građana koji su se unapred obećali da izađu na izbore, stvaranje nezakonitih evidencija, stvaranje „kapilarne mreže“ i direktna kupovina glasova, predstavljaju narušavanje tajnosti izbornog procesa, pored toga što su neke od tih radnji ujedno i krivična dela.

Preporuke koje je OEBS/ODIHR dao nakon prethodnih izbornih procesa bile su veoma slične najnovijima, a mnoge od njih i identične. Među onima koje se ne pominju izričito u izveštaju iz 2017, a stoje se u prethodnom (nakon parlamentarnih izbora 2016)⁷, nalaze se i sledeće bitne preporuke:

4. Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti i zagarantovalo odvajanje državnih i stranačkih interesa, trebalo bi razmotriti usvajanje propisa za regulisanje izborne kampanje, uključujući u to i propise za sprečavanje zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Usklađenost sa zakonom bi trebalo da prati kompetentno i nezavisno telo, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti, s efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje.

Ova preporuka se u nešto sažetijem obliku može naći i u izveštaju iz 2017. Bitno je to što se traži donošenje propisa koji bi uredili izbornu kampanju, kao i zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Sadašnja pravila u vezi sa tim pitanjima nalaze se u nekoliko različitih propisa, dok pojedina bitna pitanja vođenja kampanje uopšte nisu uređena.

5. Da bi se postigla veća transparentnost finansiranja izborne kampanje, trebalo bi razmotriti ranije preporuke OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, uključujući u to i uvođenje limita na potrošnju, obaveze podnošenja privremenih finansijskih izveštaja, kao i pravovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja i zaključaka ABPK-a. Zakonom bi trebalo da se propišu proporcionalne i destimulativne sankcije, a nepravilnosti bi trebalo da budu sankcionisane.

Ovde se pominje potreba za uvođenje nekoliko izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Sve predložene promene su bitne, ali nisu našle svoje mesto ni u izmenama zakona s kraja 2014, ni u Nacrtu koji je Ministarstvo finansija izradilo u saradnji sa Agencijom ranije te godine, a koji kasnije nije dopunjen.

17. Trebalo bi razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora.

Ova preporuka se u izmenjenom obliku pominje i 2017, uz stavljanje naglaska na postupanje samih medija. U preporukama iz 2016. (koje OEBS/ODIHR i dalje smatra validnim), jasnije je iskazana potreba da se materija uredi (zakonom).

⁷ <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>



19. Trebalo bi preduzeti mere, uključujući u to i uvođenje jasnih kriterijuma propisanih zakonom, radi sprečavanja zloupotreba odredaba kojima se izbornim listama omogućava sticanje statusa nacionalne manjine.

Jedno od pitanja koje nije od većeg značaja za predsedničke izbore jeste poseban status manjinskih izbornih lista/kandidata. Veća prava i manje obaveze, koje ove liste i kandidati imaju u odnosu na druge, dovode do toga da se i one liste koje suštinski nisu manjinske registruju na ovaj način. Do sada nije bilo pokušaja da se ova materija drugačije uredi, a veliko je pitanje da li je tako nešto uopšte moguće učiniti ukoliko ne postoje posebni manjinski birački spiskovi i posebna manjinska poslanička/odbornička mesta.

Tretman preporuka međunarodnih posmatrača

O nedovoljnoj pažnji koja je posvećena izveštaju OEBS/ODIHR-a svedoči i činjenica da je nadležnim institucijama u Srbiji on predstavljen tek 3. novembra 2017, više od pola godine nakon izbornog procesa, a da su vest o tom predstavljanju i kritičkim tonovima iz izveštaja objavili samo mediji koji su i inače otvoreni za kričke osvrte prema vlasti (agencija BETA, dnevni list „Danas“, TV N1, radio 021 i portal „Insajder“).⁸

Ozbiljnost problema jednako dobro ilustruje to što se informacija o susretu sa predstavnicima OEBS/ODIHR-a ili o razmatranju njihovog izveštaja o izborima uopšte ne može pronaći na sajtovima Ministarstva inostranih poslova, Republičke izborne komisije, Upravnog suda, Regulatornog tela za elektronske medije i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, dok se na sajtovima Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Agencije za borbu protiv korupcije govori o susretu sa predstavnicima OEBS-a, ali ne i o izveštaju. Pri svemu tome, podsećamo, Srbija je zemlja kandidat za ulazak u EU, a ostvarivanje preporuka ODIHR-a Evropska komisija uzima kao osnov za ocenjivanje ostvarenosti standarda u oblasti sprovođenja izbora, vođenja i finansiranja izbornih kampanja.

⁸ <https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/76899-oeps-predstavio-izvestaj-i-preporuke-povodom-predsednickih-izbora-u-srbiji>. Podaci u objavi dati su na osnovu pretrage na sajtu www.naslovi.net

Ocene zasnovane na nezavisnom monitoringu kampanje

Organizacija Transparentnost Srbija pratila je i tokom izbora 2017. postupanje državnih organa, koji imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju zakonitosti sprovođenja izbora i kampanje, kao i u nadzoru nad postupanjem učesnika izbornog nadmetanja.⁹

Državni organi nisu uradili sve što je bila njihova zakonska obaveza, niti sve što su mogli kako bi se rešili problemi koji su poznati od ranije i oni koji su se pojavili u ovoj izbornoj kampanji.¹⁰ Situacija još **lošija nego što je bila na parlamentarnim izborima 2016.** Nisu rešeni problemi na koje je ukazala organizacija Transparentnost Srbija¹¹ i drugi predstavnici civilnog društva iz Srbije. Štaviše, nisu rešeni ni problemi na koje je ukazala posmatračka misija OEBS/ODIHR-a¹² nakon ranijih izbornih ciklusa, a na koje se poziva i Evropska komisija u svojim izveštajima.

Nadzorni odbor

Narodna skupština ni ove godine, kao ni u prethodnih petnaest, nije ispunila svoju zakonsku obavezu **da formira Nadzorni odbor.** Članove Nadzornog odbora, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika, koji se primenjuje i na druge vrste izbora, čine kandidati koje predlažu poslaničke grupe i Vlada Srbije. Pred vanredne parlamentarne izbore 2016. predsednica Narodne skupštine makar je uputila poziv poslaničkim grupama (tri su se odazvale) i Vladi da predlože kandidate, što je njena zakonska obaveza. Pred redovne predsedničke izbore, sudeći po odgovoru na zahtev za pristup informacijama koji je organizacija Transparentnost Srbija dobila od Narodne skupštine,¹³ ni to nije učinjeno. Odsustvo Nadzornog odbora se dodatno osetilo u praksi, budući da ni drugi državni organi nisu uradili svoj deo posla.

Regulatorno telo za elektronske medije

Regulatorno telo za elektronske medije (skraćeno REM, ranije RRA) nadležno je za praćenje postupanja TV i radio-stanica. Ovo telo bi trebalo da prati poštovanje Pravilnika koji je Savet REM-a doneo još 2015, kao i poštovanje pravila iz Zakona o oglašavanju, Zakona o elektronskim medijima i drugih propisa. Tokom izborne kampanje se pokazalo koliko je ozbiljan problem to što **Zakon o oglašavanju iz 2016.** nije rešio probleme državnog i političkog oglašavanja. Umesto da u tom ili u drugom aktu budu propisana precizna pravila o načinu na koji se može vršiti političko oglašavanje, donosioci Zakona o oglašavanju odlučili su da se taj akt bavi isključivo uređivanjem komercijalnog oglašavanja. Međutim, propisana je primena opštih načela oglašavanja i na političko oglašavanje iako to nije uvek primereno.

9 Pored organizacije Transparentnost Srbija, pojedinim aspektima izbornog procesa i kampanje bavile su se i druge organizacije u okviru svog monitoringa, između ostalih CRTA – Građani na straži, <http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf> i Biro za društvena istraživanja <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf>

10 *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa.* http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/monitoring_kampanje_2017.pdf

11 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Nalaz_o_monitoringu_izborne_kampanje_TS_jul-2016.pdf

12 <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/228556>

13 Odgovor glasi: „ (...) u 2017. godini nisu primljeni i zavedeni dokumenti koji sadrže takve informacije.”



Tako je, primenom ovih normi, REM zabranio emitovanje spota kandidata vladajućih stranaka Aleksandra Vučića, pozivajući se na to da se koriste uvredljivi izrazi.¹⁴ Absurd ove odluke leži u tome što se uvredljiv izraz (navijačko skandiranje „Vučiću, pe...u“ koje se čulo u pozadini) koristi upravo protiv osobe koja se na taj način reklamirala, pa ispada da je REM oštećenog zaštitio od njega samog i/ili njegovog marketinškog tima. Druga zabrana primenom principa iz Zakona o oglašavanju odnosi se na spotove kandidata Vuka Jeremića, kojima je noseći slogan bio „Vuk, a ne Vučić“. Tu se REM pozvao na kršenje načela prema kom je „uporedno oglašavanje“ dopušteno samo kada postoji saglasnost lica koje se pominje).¹⁵ I ovde je primena opšteg načela na političko oglašavanje sporna, budući da se kandidati na predsedničkim izborima nadmeću jedan protiv drugog, pa je primereno da ističu ne samo svoje prednosti, nego i eventualne nedostatke protivkandidata. S druge strane, REM nije kontrolisao primenu drugih načela iz Zakona o oglašavanju, kao što su istinitost oglasa ili zabrana obmanjujućeg oglašavanja. Eventualno utvrđivanje istinitosti političkih oglasa moglo bi da traje veoma dugo i da zakoči kampanju, a deo zaključaka ne bi ni bilo moguće izvesti dok kampanja traje (npr. da li kandidati zaista nameravaju da se drže obećanja ili obmanjuju birače kako bi dobili njihovu podršku).

Regulatorno telo za elektronske medije nije preciziralo svoj **Pravilnik iz 2015**¹⁶ iako je za tim postojala potreba. Tako su ostali nerešeni brojni problemi koji proizlaze iz nepotpunosti tog akta. Najspornija je situacija u vezi sa besplatnim emitovanjem predizbornih mitinga na TV stanicama, koje je, prema stavu REM-a, dozvoljeno, ali jedino ako se na isti način postupi prema svim kandidatima. Nema naznaka da je REM kontrolisao poštovanje pravila o jednakom predstavljanju kandidata besplatnim prenosima predizbornih skupova i pored toga što je na neke takve slučajeve ukazano i u medijima.¹⁷ Pored toga što REM ni u dosadašnjim kampanjama nije samoinicijativno ispitivao da li TV i radio-stanice omogućavaju kandidatima oglašavanje pod istim finansijskim uslovima, tokom ove izborne kampanje načinjen i krupan korak unazad – najavljeno¹⁸ je da REM neće čak ni prikupljati statističke podatke o proporciji zastupljenosti pojedinih kandidata u reklamama i informativnom programu (što je rađeno za sve izborne cikluse još od 2003). Za izbore 2016, prema svedočenjima iz samog REM-a, takav pregled je napravljen, ali nije objavljen ni do danas.

Na kraju, REM je ipak organizovao praćenje pojedinih aspekata izborne kampanje. Mesec dana nakon održavanja izbora za predsednika Srbije Regulatorno telo za elektronske medije objavilo je Izveštaj o broju plaćenih oglasa, koje su izborni štabovi emitovali na nacionalnim emiterima.¹⁹ Nakon objavljivanja Izveštaja o oglašavanju ostaju otvorena brojna pitanja. To se, pre svega, odnosi na kontrolu poštovanja propisanih zakonskih zabrana i ograničenja u informativnim i u zabavnim programima. Ostaje, takođe, otvoreno pitanje prenosa mitinga i konvencija. Podatke o tome koje su televizije prenosile skupove kandidata na predsedničkim izborima, u kom trajanju i pod kojim uslovima, REM nije objavio.²⁰ Inače, podaci su prikazani tako da je bilo moguće videti koliko je ko od kandidata imao plaćenih oglasa i koliko je plaćenih oglasa emitovano na kojoj TV stanici, ali ne i ukupna količina trajanja oglasa za svakog od kandidata na pojedinim TV stanicama. Za razliku od ranijih godina, REM nije objavio nijednu informaciju koja bi se odnosila na zastupljenost kandidata u informativnom programu medija.²¹ Mnoge od predstavki koje su upućene REM-u u vezi sa kampanjom ostale su neispitane.²²

14 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9057-od-cega-rem-stiti-gradane>

15 <http://rs.n1info.com/a237845/Vesti/Vesti/Mediji-i-izvestavanje-tokom-kampanje.html>

16 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_Regulatorno_telo_za_elektronske_medije.pdf

17 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Predstavka_REM_Ni%C5%A1.pdf

18 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-softver>

19 <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2017/04/usvojen-izvestaj-o-predizbornim-oglasnim-porukama-u-kampanji-za-predsednicke-izbore-2017>

20 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9192-izvestaj-o-emitovanim-spotovima-predsednickih-kandidata>

21 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9192-izvestaj-o-emitovanim-spotovima-predsednickih-kandidata>

22 http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_Regulatorno_telo_za_elektronske_medije.pdf

Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije, koja treba da kontroliše zakonitost finansiranja kampanje i zloupotrebu javne funkcije, radi godinama sa nepotpunim Odborom. Nekoliko meseci pre početka izborne kampanje i pola godine nakon izbora Agencija je radila i bez izabranog direktora i zamenika direktora (sa vršiocem dužnosti).²³ Ovakva situacija nesumnjivo povećava izloženost političkim pritiscima.²⁴ Sudeći po nedemantovanom pisanju medija, politička povezanost imala je ulogu i tokom jednog od konkursa za direktora, koji je održan neposredno pre početka izborne kampanje. Međutim, proces tada nije okončan, zato što 2 od 6 članova Odbora nisu želela da daju glas kandidatkinji za koju se pretpostavlja da je bila najviše po volji vlastima (za odluku je moralo da glasa najmanje 5 članova). Direktor nije izabran ni na ponovljenom konkursu.²⁵ Problem je zatim postao još veći, pošto je početkom aprila istekao mandat još nekim članovima Odbora Agencije, a Narodna skupština je bezrazložnom odlukom o „samosuspenziji” tokom predsedničkih izbora propustila mogućnost da izabere članove Odbora koji nedostaju. Tek nekoliko meseci kasnije, Skupština je izabrala nekoliko članova Odbora tako da ih je sada ukupno šest od devet. Oni su se sastali u avgustu 2017, a u septembru izabrali novu direktorku Agencije.²⁶

Agencija se u vezi sa tvrdnjama o smanjenoj aktivnosti tokom izborne kampanje oglasila saopštenjem,²⁷ u kojem je istaknuto da Agencija prati izbore. Manji broj posmatrača od onog koji je bio prisutan tokom ranijih izbornih ciklusa Agencija je dovela u vezu sa činjenicom da se održavaju samo predsednički, a ne i druge vrste izbora, da se izbori prate i kroz predstavke građana, da je kao problematične pojave „određenih političkih subjekata” uočila aktivnosti koje nisu političke, kao što su „deljenje pomoći slabije situiranim građanima, organizovanje besplatnih lekarskih pregleda, dobrovoljno davanje krvi”, da je Agencija postupala u vezi sa takvim slučajevima i ranije i da će to činiti i dalje, kao i da će Agencija u svim slučajevima kada utvrdi da su funkcioneri zloupotrebili funkciju za izbornu kampanju „postupiti u skladu sa svojim ovlašćenjima”. Agencija je, takođe, saopštila da ima vršioca dužnosti direktora i stručnu službu, koji se bave kontrolom finansiranja izborne kampanje i poštovanjem obaveza funkcionera.

Iako je nesporno to da je Agencija i u takvim okolnostima mogla da ispuni svoju zakonsku ulogu, postojale su i određene prepreke. Agencija je ovog puta za poslove kontrole finansiranja kampanje tražila i dobila višestruko manje novca iz budžeta nego što je to bio slučaj 2012.²⁸ Istina je da je zvanična izborna kampanja za predsednika trajala kraće nego inače i da se uz predsedničke izbore ne održavaju i druge vrste izbora. Na kraju čak nije ni bilo drugog kruga izbora, tako da su sredstva za posmatranje verovatno bila dovoljna (to se, naravno, nije moglo znati). S druge strane, ova kampanja je stvorila i nove izazove i vidove finansiranja, koji ranije nisu bili zastupljeni u toj meri (oglašavanje putem interneta i društvenih mreža, razne vrste direktne kampanje), što iziskuje i dodatni rad. Nema podataka o tome da se Agencija posvetila i ovom vidu posmatranja izbora, a ne samo praćenju klasične kampanje „na terenu”. Uz sve to, Agencija ovog puta nije mogla da računa ni na podatke o oglašavanju na TV i radio-stanicama, koje je ranijih godina dobijala od REM-a. Inače, budžetska sredstva namenjena kontroli finansiranja izborne kampanje koriste se još od 2012. isključivo za prikupljanje podataka tokom kampanje, dok analize i provere rade službenici Agencije. Zakonodavac je predvideo drugačije – da se ova sredstva koriste za kontrolu izveštaja o finansiranju kampanje, dakle i za poslove koje je neophodno obaviti posle izbora.

23 Za razliku od REM, Agencija je krajem 2016. objavila svoj izveštaj o kontroli, ali ga nije promovisala (što je bilo uobičajeno ranijih godina).

24 <http://pescanik.net/partijska-direktorka/>

25 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9060-propao-i-drugi-pokusaj-izbora-direktora-agencije-za-borbu-protiv-korupcije>

26 <http://www.acas.rs/%d0%b8%d0%b7%d0%b0%d0%b1%d1%80%d0%b0%d0%bd-%d0%b4%d0%b8%d1%80%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%be%d1%80-%d0%b3%d0%b5%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5-%d0%b7%d0%b0-%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b1%d1%83-%d0%bf%d1%80/>

27 <http://www.acas.rs/%d0%b0%d0%b3%d0%b5%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b7%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b1%d1%83-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%b8%d0%b2-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5-%d0%bf%d1%80/?pismo=lat>

28 Treba napomenuti da su ova izdvajanja veća od zakonom propisanog minimuma.



Kada je reč o kontroli ponašanja javnih funkcionera tokom kampanje, list „Danas“ je, na osnovu izjave izvora iz Agencije za borbu protiv korupcije, 10. marta 2017. objavio²⁹ stav da ministri „u toku predizborne kampanje ne postupaju suprotno odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije“ kada u slobodno vreme, uključujući u to i predizbornu kampanju, koriste službene automobile. Ispostavilo se da je ova izjava autentična i zasnovana na mišljenju koje je dato jednom ministru 2016. Organizacija Transparentnost Srbija ukazala je Agenciji na neodrživost takvog pravnog stava i na potrebu da se on promeni, kao i da se o tome obaveste javnost i funkcioneri. Iako neki od ministara ne krše zakon onda kada koriste službena vozila za prevoz na stranačke skupove, zato što imaju pravo na celodnevnu zaštitu bezbednosnih službi, to svakako ne važi za sve članove Vlade. U vezi sa ovim posebno su značajne odredbe člana 6 „Uredbe o načinu korišćenja službenih vozila“ (Službeni glasnik RS, br. 49/2014 i 15/2015), prema kojima „pravo na službeno vozilo visoke klase na stalnom korišćenju sa stalnim vozačem imaju: predsednik republike, predsednik Narodne skupštine, predsednik Vlade, potpredsednici Vlade, ministri, predsednik Ustavnog suda i predsednik Vrhovnog kasacionog suda“, ali i odredbe člana 3 istog akta („Službena vozila mogu se koristiti za obavljanje poslova i zadataka iz delokruga državnih organa, javnih službi i javnih agencija.“). Sve to je bitno u kontekstu primene člana 29, st. 2 i 3 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije („Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. Izuzetno, funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera“).

Agencija je u vezi sa konkretnim sumnjama u kršenje pravila o korišćenju javnih resursa za partijsku promociju donela sporne odluke, utvrdivši da predstavnici vlasti nisu povredili zakon. Tako, u slučaju snimanja predizbornog spota u skupštinskoj biblioteci³⁰ Agencija očigledno nije proverila da li su poštovane i obaveze funkcionera iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i obaveze javne institucije – Narodne skupštine – iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

S druge strane, zanimljiva je podudarnost da su se tokom poslednjih nekoliko meseci u javnosti pojavile brojne informacije koje se odnose na prethodne postupke kontrole finansiranja političkih subjekata. U žiži interesovanja je slučaj velikog broja istovetnih donacija za vladajuću partiju SNS, kao i donacija za još dve liste, koji potiče još iz vremena izbora 2014. Reč je o tome da je Agencija ukrštanjem podataka posumnjala da su neki primaoci socijalne pomoći dali priloge za kampanju, te da je podatke o sumnjivim transakcijama dobila i od Uprave za sprečavanje pranja novca.³¹ Pored ovog slučaja, objavljeno je još nekoliko informacija o postupcima koje je Agencija povelala posle ranije održanih izbora, takođe na osnovu zahteva za pristup informacijama.³² Nakon izbora nove direktorke Agencije, primetna je veća proaktivnost u objavljivanju podataka, uključujući u to i neke koji se odnose na kontrolu izborne kampanje,³³ ali do završetka ove analize (oktobar 2017) nije bio objavljen izveštaj o kontroli finansiranja izborne kampanje iz aprila meseca ove godine.

Republička izborna komisija

Republička izborna komisija počela je svoj rad u sastavu koji nije u skladu sa odredbama čl. 29, st. 4 Zakona o izboru narodnih poslanika, što je izložilo riziku odluke koje to telo donosi. Naime, nakon što su sve stranke vladajuće koalicije podržale predsedničkog kandidata Vučića, broj članova stalnog sastava RIK-a koji podržavaju toga kandidata premašivao je polovinu. Sastav je dopunjen predstavnicima predlagачa svih kandidata, pa se struktura kasnije promenila. Kontroverze su izazvale i pojedine odluke RIK-a, pre svega u vezi sa načinom glasanja na Kosovu i Metohiji i u vezi sa priznavanjem rezultata izbora onda kada izveštaji sadrže podatke za koje se može pretpostaviti da su pogrešno uneti. Organizacija Transparentnost Srbija je inače

29 http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=340636&title=Agencija%3a+Ministri+mogu+slu%5c%bebenim+kolima+u+kampanju

30 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9376-vucic-samo-u-bezbednim-bibliotekama>

31 <http://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

32 <https://insajder.net/sr/sajt/tema/5658/Agencija-za-Insajder-Pokre%C4%87emo-prekr%C5%A1ajni-postupak-protiv-SNS.htm>

33 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/11/ANALIZA-U-POSTUPANJU-U-SLUCAJEVIMA-POVREDA-ZAKONA-O-FINANSIRANJU-POLITICKIH-AKTIVNOSTI-oktobar-2017-copy-1.pdf>

javno pozvala političke subjekte, čiji su predstavnici već zastupljeni u stalnom sastavu biračkih odbora, da ne imenuju svoje predstavnike i u prošireni sastav ovih tela. To je moglo da donese značajne uštede budžetu. Nema podataka da je neko podržao ovu preporuku. U međuvremenu je objavljeno da su parlamentarne stranke u stalnom sastavu imale 49.344 predstavnika, koji su bili raspoređeni na 8224 mesta širom Srbije. Od ukupnog broja predstavnika, i stranke koje čine vladajuću koaliciju i one koje čine opoziciju imale su isti broj predstavnika u stalnom sastavu biračkih odbora – po 24.672.³⁴

Javno tužilaštvo

Javno tužilaštvo je organ čija se neaktivnost najviše osetila tokom izborne kampanje. Tokom kampanje su se, više nego na ranijim izborima, javljale sumnje da postoje pritisci na birače u vezi sa obezbeđivanjem „sigurnih glasova“ i da se u vezi se tim koriste sredstva javnih preduzeća i javnih ustanova, pored odranije postojećih sumnji u kupovinu glasova i druge slične pojave. Javni tužilac nije delovao proaktivno i nijednog trenutka nije pozvao građane da prijave ova krivična dela (zloupotreba službenog položaja, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem), uz obećanje da će dobiti zaštitu u slučaju da dostave dokaze i svedoče o njima.³⁵ Povrh toga, naročito u finišu izborne kampanje, kandidati su izneli optužbe na račun svojih protivnika i članova njihove porodice koje su se odnosile na veoma ozbiljna krivična dela. Krivičnu prijavu opozicionog kandidata Radulovića protiv kandidata Vučića tužilaštvo je ekspresno odbacilo, još dok je kampanja trajala.³⁶ Nasuprot tome, krivična prijava supruge opozicionog kandidata Jeremića protiv predsednika i potpredsednika vladajuće SNS (za lažno prijavljivanje) odbačena je tek sredinom oktobra 2017.³⁷

34 <http://www.blic.rs/vesti/politika/rik-poslanicke-grupe-na-izborima-ce-imati-42344-predstavnik/7gejfd4>

35 http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_nepravilnosti_u_kampanji_-_apel.pdf

36 <http://rs.n1info.com/a238841/Vesti/Vesti/Odbacena-prijava-Sase-Radulovica-protiv-Vucica.html>

37 http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=359675&title=%20tu%C5%BEila%C5%A1tvo%20za%20tu%C5%A1titilo%20i%20jovanova



Zaključak i preporuke

Analiza postupanja državnih organa u vezi sa izbornom kampanjom za predsednika republike aprila 2017, kao i zapažanja i preporuka relevantnih međunarodnih organizacija pokazuje da su demokratski izbori, zakonit rad državnih organa i nadzor nad postupanjem učesnika izbora i medija tokom kampanje bitni za ocenjivanje ispunjenosti političkih kriterijuma, kao i za ostvarivanje standarda vladavine prava, borbe protiv korupcije te ostvarivanja pojedinih ljudskih prava. Međutim, planirane mere u oblasti evropskih integracija nisu dovoljne da bi obezbedile ostvarivanje ovih standarda. Zbog toga je potrebno:

- » da se uradi temeljna revizija i značajna dopuna Akcionog plana za Poglavlje 23 i/ili Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije kako bi se obuhvatili svi poznati problemi u vezi sa izborima i izbornom kampanjom, utvrdile aktivnosti koje mogu da reše te probleme, kao i precizni indikatori za merenje uspešnosti primene mera;
- » da državni organi Republike Srbije budu posvećeni ostvarivanju preporuka iz izveštaja ODIHR-a i evropskim integracijama uopšte;
- » da državni organi proaktivno postupaju prilikom ispitivanja mogućih zloupotreba i da ohrabre uzbunjivače;
- » da se veći značaj dâ ispunjavanju preporuka EK iz ove oblasti u istupima evropskih zvaničnika, s obzirom na to da su preporuke više puta ponovljene u izveštaju, a da to nije donelo rezultata;
- » da se angažuju civilno društvo i mediji tokom praćenja postupanja učesnika izbora i medija, kao i državnih organa kako bi se prikupili podaci o praksi i kako bi građani pravovremeno saznali bitne podatke o primeni zakona.

Izvori

Evropska Komisija. *Republika Srbija – Izveštaj za 2016. godinu.* 2016.

Transparentnost Srbija. *Korisne preporuke za poboljšanje zakonskih rešenja o finansiranju stranaka.* Beograd, 2016.

Transparentnost Srbija. *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa.* Beograd, 2017.

Office for democratic institutions and human rights. *Republic of Serbia – Presidential Elections 2017 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report.* Warsaw, 2017.

Biro za društvena istraživanja. *Mediji, javnost, izbori.* Beograd, 2017.

CRTA. *Predsednički Izbori 2017 – Izveštaj CRTA posmatračke misije Građani na straži.* Beograd, 2017.

Ministarstvo za evropske integracije

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_pg23_24_srp.pdf

OSCE

<http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/228556>

Agencija za borbu protiv korupcije

<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/11/ANALIZA-U-POSTUPANJU-U-SLUCAJEVIMA-POVREDA-ZAKONA-O-FINANSIRANJU-POLITICKIH-AKTIVNOSTI-oktobar-2017-copy-1.pdf>

Transparentnost Srbija

http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_Regulatorno_telo_za_elektronske_medije.pdf

<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9192-izvestaj-o-emitovanim-spotovima-predsednickih-kandidata>

<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9057-od-cega-rem-stiti-gradane>

N1

<http://rs.n1info.com/a237845/Vesti/Vesti/Mediji-i-izvestavanje-tokom-kampanje.html>

Cenzolovka

<https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-softver/>

Blic

<http://www.blic.rs/vesti/politika/rik-poslanicke-grupe-na-izborima-ce-imati-42344-predstavnika/7gejfd4>

Danas

http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=359675&title=+Tu%C5%BEila%C5%A1tvo+za%C5%A1titilo+Vu%C4%8Di%C4%87a+i+Jovanova

Insajder

<https://insajder.net/sr/sajt/tema/5658/Agencija-za-Insajder-Pokre%C4%87emo-prekr%C5%A1ajni-postupak-protiv-SNS.htm>

Javno

<http://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

Peščanik

<http://pescanik.net/partijska-direktorka/>



Projekat finansira
Evropska unija



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.