



**ENEMO Međunarodna misija za posmatranje izbora
Predsednički i vanredni parlamentarni izbori
3. April 2022, Srbija**

Izveštaj o preliminarnim nalazima i zaključcima

4. April, 2022.

Izborna administracija je generalno efikasno rukovodila izbornim procesom, uprkos prekršajima i incidentima uočenim na dan izbora. Međutim, kampanju su obeležile optužbe o zloupotrebi državnih resursa, zloupotrebi položaja, pritiscima na birače i tvrdnjama o nepravilnostima u biračkom spisku što je uticalo na celokupno poverenje u izborni proces. Institucije odgovorne za praćenje političke kampanje i rada medija nisu u potpunosti osigurale jednake uslove izbornim kandidatima. ENEMO ocenjuje da ostaju neadresirana pitanja koja se tiču medijskog izveštavanja, odgovornosti i transparentnosti izbora.

Evropska mreža organizacija za monitoring izbora (ENEMO) je 1. marta 2022. godine zvanično uspostavila Međunarodnu misiju za posmatranje izbora u Srbiji, sa ciljem posmatranja predsedničkih i vanrednih parlamentarnih izbora, održanih 3. aprila 2022. godine.

ENEMO je akreditovao ukupno šest eksperata koji čine glavni tim, sa svojim sedištem u Beogradu. Misiju predvodi gospodin Pjer Peitje. Dodatno, ENEMO je rasporedio deset dugoročnih posmatrača u pet timova širom zemlje koji su pokrivali područja pet regiona. Na dan glasanja, ENEMO-vi dugoročni posmatrači su posmatrali otvaranje biračkih mesta, glasanje i proces prebrojavanja glasova.

Dodatno, pored posmatranja 30 političkih aktivnosti u okviru izborne kampanje, zaključno sa 3. aprilom 2022. godine, stručnjaci ENEMO-a su održali 374 sastanka, što uključuje sastanke sa predstavnicima organa za rukovođenje izborima i predstavnicima političkih stranaka, kandidatima, državnim zvaničnicima, medijima, kao i sa domaćim organizacijama civilnog društva,

Predmet posmatranja i procene misije je celokupno političko i izborno okruženje, pasivno i aktivno biračko pravo, aktivnosti organa za sprovođenje izbora, kampanja, rodna

ravnopravnost, proces glasanja i prebrojavanja glasova, rešavanje sporova o primeni izvornih zakona i drugi ključni aspekti procesa, prema međunarodnim standardima za demokratske izbore i prema domaćem zakonodavnom okviru.

Ovaj izveštaj je zasnovan na nalazima ENEMO-a iz predizbornog perioda, kao i na nalazima nastalim tokom izbornog dana. Izveštaj treba tumačiti zajedno sa Periodičnim izveštajem misije, objavljenim 22. marta 2022. godine. Misija će ostati u zemlji do završetka izbornog procesa kako bi pratila dešavanja nakon izbora. Konačni izveštaj (uključujući potpunu procenu koja u delu zavisi i od sprovođenja preostalih faza izbora), detaljni nalazi i preporuke biće objavljeni u roku od šezdeset dana od proglašenja konačnih rezultata.

Izjava o odricanju od odgovornosti: Međunarodnu posmatračku misiju ENEMO za predsedničke i vanredne parlamentarne izbore u Srbiji održane 3. aprila 2022. godine finansijski je podržao Nacionalni fond za demokratiju (NED). Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost ENEMO-a i ne predstavlja nužno stav donatora.



Preliminarni zaključci

Predsednički, vanredni parlamentarni i lokalni izbori na 14 mesta održani su 3. aprila 2022. godine. Na vanrednim parlamentarnim izborima učestvovalo je ukupno 19 izbornih lista, dok je na predsedničkim izborima učestvovalo osam kandidata, od kojih su tri bile žene. Republička izborna komisija saopštila je da će preliminarni podaci o izlaznosti birača biti objavljeni dan nakon dana glasanja.

Na ograničenom broju biračkih mesta koje je posmatrao ENEMO, procedure na dan glasanja, uključujući i prebrojavanje glasova, uglavnom su sprovedene efikasno i u skladu sa zakonom. Međutim, misija je primila obaveštenja o slučajevima napada i fizičkih sukoba u blizini biračkih mesta, nasilja nad kandidatima, kao i o dugim redovima birača ispred biračkih mesta. Navodno, iako je biračima u redovima u vreme zatvaranja (20:00) uglavnom bilo dozvoljeno da glasaju sa zakašnjenjem, nekolicini birača u redovima je uskraćena mogućnost da ostvare svoje biračko pravo. Shodno tome, ovo je izazvalo kašnjenja u procesu prebrojavanja glasova i drugim procedurama.

Pravni okvir odvijanja izbora pretrpeo je značajne izmene dva meseca pre održavanja izbora, tako što je u pozitivno pravo uključen niz preporuka međunarodnih i domaćih posmatračkih organizacija. Međutim, ključna pitanja koja se tiču izbora ostala su nerešena. Na osnovu posmatranja predizbornog perioda, ENEMO primećuje da je nedavno uvođenje izmena i dopuna propuštena prilika da se otklone nedostaci u vezi sa izveštavanjem medija, propisima o finansiranju kampanje i zloupotrebom administrativnih resursa koji bi smanjili neravnopravnost kandidata na izborima.

Po prvi put, predsedničkim i parlamentarnim izborima su upravljala tri nivoa administracije, na čelu sa Republičkom izbornom komisijom (RIK), po prvi put uključujući i rad lokalnih izbornih komisija u opštim izborima. Nedavne izmene omogućile su privremenu zastupljenost vanparlamentarnih partija na svim nivoima u izbornoj administraciji.

Organi izborne administracije su poštovali zakonske rokove i efikasno upravljali tehničkim aspektima izbora, uprkos delovanju ograničenom rokovima. Sednice RIK-a su bile otvorene i transparentne, dok je RIK uspeo da razjasni pitanja koja su ostala otvorena usled opštosti zakonskih odredbi. Međutim, kako je bilo očekivano da podzakonski akti budu doneti u kratkim rokovima nakon zakonskih izmena, kasnilo se sa implementacijom mnogih od njih. To je, potom, ograničilo vreme na raspolaganju nižim organima izborne administracije da se u potpunosti upoznaju sa ovim aktima i da ih pravilno primenjuju.

Lokalne izborne komisije (LIK) su aktivnosti obavljale efikasno i transparentno, održavajući česte sednice otvorene za prisustvo zainteresovanih lica koja učestvuju u izbornom procesu. Međutim, zabrinjavajući je nedostatak ujednačenog tumačenja zakonodavstva i uputstava RIK-a. Povećanje obima dužnosti LIK-a, koje se ogleda u kontroli zapisnika i postupanja po prigovorima se smatra izazovnim. Pored toga, usled postojanja njihovog redovnog radnog

angažmana, neki članovi LIK-a nisu u mogućnosti da svoje kapacitete u potpunosti posvete zadacima koje imaju kao članovi komisije.

ENEMO ocenjuje da je procesu registracije birača uopšteno nedostajala transparentnost. Trebalo bi izraziti zabrinutost u pogledu tačnosti biračkog spiska, uglavnom u vezi sa brojem umrlih birača koji su prisutni na spiskovima, kao i navodima o „fantomskim biračima“. Uprkos tome što su birači mogli da izvrše uvid u svoje podatke i traže ispravke, birački spisak nije bio dostupan javnosti. Poređenja radi, preliminarni broj birača u spisku za referendum 2022. bio je veći za oko 7.500, bez jasnog objašnjenja za umanjenje broja birača koje je usledilo u spisku za izbore 2022. godine. Ova pitanja su smanjila nivo poverenja u birački spisak i potencijalno su uticala na opšti nivo poverenja javnosti u integritet izbornog procesa.

Proces registracije kandidata je načelno ocenjen kao inkluzivan. Na parlamentarnim izborima učestovalo je ukupno 19 proglašanih izbornih lista, dok je na predsedničkim učešće uzelo osam kandidata. Četiri stranke su osporile rešenje o odbijanju proglašenja, a od toga je jedan slučaj ishodovao proglašenjem liste. Smanjenje zahtevanog broja potpisa podrške birača za manjinske stranke povećalo je prividnu konkurentnost izbornog procesa. Međutim, nedostatak jasnog definisanja kako je listi dodeljivan status liste nacionalne manjine uticao je na pravnu sigurnost i integritet procesa registracije kandidata.

Iako je kampanja generalno bila inkluzivna, bila je u velikoj meri opterećena optužbama o zloupotrebi državnih resursa, zloupotrebi položaja, kupovini glasova i zastrašivanju birača, posebno usmerenom prema javnim službenicima od strane partija vladajuće koalicije. Navodno, mnogi od ovih oblika pritisaka su kontinuirani, a započeti su mnogo pre zvaničnog početka izbornog procesa.

ENEMO ocenjuje da su navodi o zastrašivanju birača i kupovini glasova uticali na opšte poverenje u izborni proces, dok su dugogodišnje prakse zloupotrebe državnih resursa i zloupotrebe položaja značajno ograničavale mogućnosti za ravnopravne uslove. Nepostojanje jasne granice između stranke i države u suprotnosti je sa međunarodnim standardima, što je dodatno negativno uticalo na izbornu okruženje.

Uprkos unapređenim zakonskim rešenjima u pitanjima transparentnosti finansiranja izborne kampanje, ENEMO je primetio da nekoliko periodičnih finansijskih izveštaja o troškovima kampanje nije bilo dostupno na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) do isteka zakonskog roka za njihovo objavljivanje. Trebalo bi izraziti zabrinutost u vezi sa listama i kandidatima za koje nije na vreme objavljen periodični finansijski izveštaj, budući da je navedeno ometalo transparentnost finansiranja kampanje. Izostanak proaktivnog stava ASK i voljnosti da otkloni ovaj nedostatak na vreme, kao i odsustvo sankcija izrečenih pre dana glasanja zbog nepoštovanje ovog uslova, dodatni su razlozi za zabrinutost. Generalno, ograničavajući sankcije uglavnom na opomene, ASK nije koristila odvrćajuće sankcije poput administrativne kazne, a koju je po zakonu imala na raspolaganju.

ENEMO je primetio nedostatak dovoljne autonomije medija od političkih interesa, i na republičkom i na lokalnom nivou što je ograničavalo nezavisno izveštavanje. Mnogi sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost zbog pristrasne uređivačke politike u javnim i

brojnim mejnstrim medijima u privatnom vlasništvu. Debate između izbornih kandidata su organizovali mnogi kanali. Međutim, vodeći kandidati su odbijali da zajednički učestvuju, što je pogoršalo mogućnost birača da donesu potpuno informisani izbor. Vladajuća partija je iskoristila položaj predsednika u svoju korist, pošto je u većini medija dominiralo opsežno izveštavanje o njegovim aktivnostima. Uprkos nizu sankcija koje su mu bile na raspolaganju, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) ograničio je svoje sankcije na neefikasna upozorenja, što nije funkcionisalo kao odvrćajuća sankcija i nije sprečilo dalja kršenja.

Misija je uočila značajne razlike između nivoa usmenih prigovora i navoda o nepravilnostima sa stvarnim brojem onih koji su formalno podneti. Dalje, ENEMO je primetio da su se predstavnici stranaka, kao i birači, uzdržali od podnošenja prigovora zbog straha od represije i generalno slabog poverenja u pravosudni sistem.

Politički kontekst

Predsednički, vanredni parlamentarni i lokalni izbori u 14 opština održani su 3. aprila 2022. godine. Vanredni parlamentarni izbori raspisani su 15. februara, dok su redovni predsednički izbori raspisani 2. marta. Na vanrednim parlamentarnim izborima učestvovalo je ukupno 19 izbornih lista, a na predsedničkim je bilo osam kandidata, od kojih su tri bile žene.

Predsednički izbori su raspisani u skladu sa ustavnim odredbama. Skupština je raspuštena na osnovu zakonskih odredbi iz člana 109. st. 1 Ustava, prema kome predsednik Republike može raspustiti Narodnu skupštinu na obrazložen predlog Vlade. ENEMO napominje da su ove odredbe nejasne, jer ne preciziraju pojam „obrazloženog predloga“, te stoga ostaju veoma podložne tumačenju.¹

Prethodne parlamentarne izbore 2020. opozicija je bojkotovala, i iznosila tvrdnje da su izborni uslovi nepravedni, a medijsko okruženje pristrasno. Vladajuća Srpska napredna stranka (SNS) dobila je apsolutnu većinu u Narodnoj skupštini 2020. godine. Ubrzo posle održavanja parlamentarnih izbora, predsednik Aleksandar Vučić najavio je da će vanredni parlamentarni izbori biti održani 2022. godine. Na dan 29. oktobra 2021. postignut je dogovor nekoliko političkih partija i vlade da će se istog dana (3. aprila 2022.) istovremeno održati predsednički, vanredni parlamentarni i lokalni izbori.

Nakon održanih parlamentarnih izbora 2020. godine, pokrenute su tri različite inicijative u cilju poboljšanja izbornog procesa. Prvi međustranački dijalog vođen je međunarodnom medijacijom Evropskog parlamenta. Drugi nacionalni stranački dijalog vođen je između stranaka vlasti i stranaka opozicije u Narodnoj skupštini Srbije. Treći je bila Radna grupa, koju je predvodila Vlada u saradnji sa OEBS-om (ODIHR), a čiji rad je posebno intenziviran u decembru 2020. godine. To je dovelo do zakonskih izmena usvojenih u februaru 2022. godine i revidiranog pravnog okvira unutar kojeg su ovi izbori sprovedeni.

¹ ENEMO dodatno napominje da odluka kojom je Skupština raspuštena nije bila javno dostupna.

Izbori su protekli u okruženju obeleženom rastućom socijalnom tenzijom, kao i značajnim nepoverenjem između vladajuće koalicije i opozicionih partija. Ove tenzije su dovele do protesta 2021. godine koji su dostigli vrhunac 4. decembra i kasnije u januaru 2022. godine, povodom pitanja životne sredine² i posebno u vezi sa usvajanjem dva zakona³. Blokade puteva i protesti nastavljani su usred održavanja ustavnog referenduma sa ciljem reforme pravosuđa, održanog 16. januara.

Dodatne tenzije na ovim izborima izazvalo je neslaganje oko mogućnosti da srpski birači na Kosovu ostvare svoje pravo glasa na predsedničkim i parlamentarnim izborima. Od novembra 2013. godine lokalne izbore ni u jednoj opštini na Kosovu više ne organizuje država Srbija, ali svi sa srpskim ličnim kartama mogu da glasaju na parlamentarnim i predsedničkim izborima. Do promene je došlo u januaru 2022. godine u okviru referenduma o ustavnim amandmanima. Isto tako, na ovim izborima Priština je odlučila da ne dozvoli otvaranje biračkih mesta na Kosovu, a organizovan je autobuski prevoz birača sa Kosova u srpske gradove.⁴

Pored rata u Ukrajini koji je uticao na atmosferu kampanje, odvijala su se sva tri izborna procesa, dok su u zemlji i dalje u toku razgovori o potencijalnom članstvu u NATO i EU, kao i pregovori o statusu Kosova.

Pravni okvir i izborni sistem

A. Pravni okvir

Pravni okvir (izborno zakonodavstvo) čine: Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o izboru predsednika Republike. Od značaja su i drugi zakoni koji regulišu pojedine segmente važne za izborni proces: Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o lokalnim izborima.

Kao rezultat dijaloga između političkih stranaka i ostalih izbornih aktera, došlo je do niza promena u izbornom zakonodavstvu neposredno pre početka izbornog procesa. Iako je sam proces dijaloga bio inkluzivan, izorno zakonodavstvo je pretrpelo velike promene dva meseca pre izbora, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima⁵.

² Protesti su imali za cilj zaustavljanje eksploatacije litijuma u Srbiji i protiv vladine podrške anglo-australijske multinacionalne rudarske korporacije Rio Tinto.

³ Zakonu o referendumu i javnim inicijativama i Zakon o eksproprijaciji.

⁴ Predsednik Vučić je 22. marta održao odvojene sastanke sa ambasadorima zemalja Kvinte (SAD, Velika Britanija, Francuska, Nemačka i Italija) i sa političkim predstavnicima Srba sa Kosova. Pre tih sastanaka u Srbiji je održana sednica Saveta za nacionalnu bezbednost. EU je 22. marta potvrdila da je Kosovo odbilo predlog država Kvinte o rešenju predloženom za glasanje kosovskih Srba na izborima. RIK je 24. marta odlučio da birači sa Kosova mogu da glasaju u Bujanovcu, Raškoj, Kuršumlji i Tutinu.

⁵ Član II.2.b Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. Godine, navodi da osnovne odredbe izbornih zakona ne bi trebalo da bude menjane u periodu od godinu dana pre izbora, ili treba da budu doneti u domenu ustavne materije ili na nivou višem od običnog zakona.

Nakon ovih izmena, Republička izborna komisija je donela uputstva kojima su detaljnije razrađeni aspekti izbornog procesa. Odluke i uputstva su se uglavnom odnosile na stvari tehničke prirode i bile su usmerene na doslednu primenu zakona od strane izbornih organa nižeg nivoa.

Uprkos preporukama koje su dale međunarodne i domaće posmatračke organizacije, ostaju pravne praznine koje bi trebalo rešiti, a vezane su za izveštavanje medija, propise u vezi finansiranja izborne kampanje i zloupotrebe javnih resursa. Mnogi sagovornici ENEMO-a su izrazili zabrinutost u vezi sa nedostatkom efikasnih zakonskih garancija za prevazilaženje problema zastrašivanja i pritiska na birače. Štaviše, nedovoljna i nedosledna zakonska regulativa u vezi sa zloupotrebom javnih resursa ugrozila je princip jednakosti među kandidatima, pošto su predstavnici vlasti imali nekonkurentan pristup javnim resursima, za razliku od predstavnika opozicije.

Nekoliko sagovornika je izrazilo zabrinutost i u vezi primene novih zakonskih odredbi koje se odnose na rad nižih izbornih organa, kao i odredbi koje se odnose na rešavanje sporova u vezi sa izborima - kako na sam izborni dan, tako i u periodu nakon izbora.

B. Izborni sistem

Narodnu skupštinu čine 250 poslanika koji se biraju na direktnim izborima, tajnim glasanjem, na mandat od 4 godine. Poslanici se biraju na osnovu proporcionalnog sistema sa zatvorenim listama, gde birači daju jedan glas listi, za razliku od sistema gde se glasa za kandidate. Republika Srbija predstavlja jednu izbornu jedinicu.

Izborne liste koje dobiju više od tri odsto glasova na izborima dobijaju pravo učešća u raspodeli mandata⁶. Liste nacionalnih manjina mogu učestvovati u raspodeli mandata i ako su dobile manje od tri odsto glasova. Kada se na raspodelu mandata primeni sistem najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista nacionalnih manjina se povećavaju za 35 odsto.

Predsednički kandidat mora da dobije više od 50 odsto glasova da bi bio izabran. Ako nijedan kandidat ne dobije 50 odsto glasova na izborima, održava se drugi krug glasanja u roku od 15 dana između dva kandidata koji su dobila najveći broj glasova u prvom krugu.

Izborna administracija

Izborima je rukovodila trostepena izborna administracija koju čine RIK, 161 LIK i 8.115 biračkih odbora (BO). U zatvorima je uspostavljeno 29 biračkih mesta, u 34 inostrane zemlje

⁶ Raspodela poslaničkih mesta vrši se po D'ontovom sistemu.

uspostavljeno je 77 biračkih mesta⁷, a za birače sa Kosova otvoreno je 46 biračkih mesta. Za potrebe koordiniranog sprovođenja izbora na teritorijama okrugova Srbije, za koordinate je imenovano oko 50 članova RIK-a⁸.

Usled izmena donetih u februaru 2022. godine, povećan je stalni sastav organa za upravljanje izborima, čime je omogućeno privremeno predstavljanje i vanparlamentarnih partija na svim nivoima izborne administracije. Navedene odredbe su dosledno primenjivane, i svim registrovanim političkim kandidatima bilo je dozvoljeno da imenuju člana i zamenika u proširenom sastavu na sve nivoe izborne administracije. Ipak, dešavalo se da neke LIK odbiju da imenuju članove biračkih odbora ispred dve proglašene liste, ali RIK im je omogućio ostvarivanje prava na imenovanje ukidanjem predmetnih odluka LIK-a⁹.

Neki od sagovornika iz LIK-a su izvestili ENEMO u intervjuima da je organizovanje i sprovođenje tri istovremena izborna procesa (dva opšta i jedan dodatni na teritoriji 13 opština) sa glasanjem koje se održava na isti dan bilo izazovno i zahtevno za izbornu administraciju.

Republička izborna komisija

RIK je tokom izbornog perioda radio u proširenom sastavu, koji su činili predsednik i dodatna 42 člana sa pravom glasa za parlamentarne izbore i 31 član sa pravom glasa za predsedničke izbore. Pored toga, sastav RIK-a je uključivao sekretara bez prava glasa i predstavnika Republičkog zavoda za statistiku¹⁰. Osigurana je zastupljenost polova, u skladu sa novim zakonskim odredbama.

RIK je postupao unutar zakonskih rokova sadržanih u rokovnicima izbornih aktivnosti i efikasno je rukovodio tehničkim aspektima izbora. Po raspisivanju izbora, RIK je održao 47 sednica¹¹. Sve odluke su donete kolegijalno; od strane većine prisutnih članova. Kvorum, odnosno prisustvo više od polovine članova RIK-a, postojao je tokom svih sednica. Svim članovima i akreditovanim posmatračima dostavljan je dnevni red i materijali najmanje nekoliko sati pre sednice. Sednice RIK-a su bile otvorene i transparentne. Odluke su uglavnom blagovremeno objavljivane, dok su zapisnici objavljivani sa zakašnjenjem na veb stranici RIK-a. Međutim, budući da zakon ne zahteva objavljivanje dnevnog reda sednice unapred, birači i zainteresovane strane nisu imali očekivane koristi od najave prenosa sednice uživo.

Budući da RIK ne raspolaže sopstvenom stalnom službom, neophodnu stručnu i tehničku pomoć pružala je služba Narodne skupštine (služba NS). Međutim, uprkos tome što tehnički kapaciteti koje nudi služba NS ne remete funkcionisanje RIK-a, ono što bi moglo da ugrozi njegov rad jeste nedostatak stalne službe. Pored toga, uprkos činjenici da je RIK samostalan i nezavisan organ koji je uspeo da se nosi sa dužnostima uspostavljenim zakonom, politička priroda imenovanja

⁷ Prema članu 9, stav 4 Zakona o izboru narodnih poslanika, RIK vodeći računa o razlici u vremenskim zonama određuje vreme početka i završetka glasanja na biračkim mestima u inostranstvu, tako da ono traje 13 časova i da se završi najkasnije u 20.00 časova po vremenu u Republici Srbiji.

⁸ Odluka o davanju ovlašćenja koordinatorima Republičke izborne komisije 02 Broj: 013-493/22 od 17. februara 2022.

⁹ *Ruski manjinski savez - Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza) i Vajdasági Magyar Szövetség-Pásztor István – Savez vojvodanskih Mađara-Ištvan Pastor*

¹⁰ Svi članovi imaju svoje zamenike, koji u njihovom odsustvu imaju sva prava i obaveze kao članovi koje zamenjuju.

¹¹ Ukupno, u parlamentarnom i predsedničkom sastavu.

njegovih članova, koje favorizuje zastupljenost vladajuće stranke u stalnom sastavu, i dalje je okolnost koju neki od sagovornika ENEMO-a ističu kao zabrinjavajuću.

Kako izborna zakonodavstvo sadrži uglavnom odredbe opšteg karaktera, ENEMO pozitivno ocenjuje aktivnosti RIK-a usmerene ka detaljnom pojašnjavanju izbornih aktivnosti, kao i usvajanje određenog broja normativnih akata¹². Međutim, pojedini sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost zbog kratkih rokova, jer su podzakonski akti usvojeni samo nekoliko dana pre zvaničnog raspisivanja izbora. Štaviše, dodatni povod za zabrinutost među sagovornicima ENEMO-a bio je i postupanje unutar vrlo ograničenog vremenskog okvira za predočavanje svih zakonskih i podzakonskih odredbi nižim izbornim telima, što je otvorilo prostor za različita tumačenja. Nedostatak jasnih, jednoobraznih i pravovremenih smernica za članove LIK-a ograničio mogućnosti za uspostavljanje usaglašenih praksi i istovremeno je doprineo stvaranju rizika.

RIK je 24. marta usvojio odluku kojom se biračima koji žive na Kosovu omogućava ostvarivanje aktivnog biračkog prava¹³. Usled postojanja posebnih okolnosti, naknadno su formirana četiri LIK-a, uključujući 46 biračka odbora¹⁴. Bez obzira na kratke vremenske okvire, napore RIK-a usmerene ka obezbeđivanju opšteg biračkog prava treba pozitivno oceniti. Birački odbori su sastavljeni od predstavnika različitih izbornih kandidata, a svim ovlašćenim političkim subjektima omogućeno je da imenuju svoje članove. Međutim, ograničeni rokovi su negativno uticali na kapacitete svih ovlašćenih subjekata da ovo pravo i ostvare.

Obuke koje su održavane uživo i onlajn namenjene članovima LIK-a i BO a koje je misija posmatrala, bile su interaktivnog karaktera. Pored toga, prema RIK-u, obuke su realizovane na jezicima razumljivim članovima biračkog odbora koji su pripadnici nacionalnih manjina. Iako su obuke organizovane za sve članove LIK-a i BO, nisu svi članovi iskoristili pravo da ih pohađaju, stvarajući rizik od nespremnosti i nerazumevanja posebno kod novijih članova komisija. Štaviše, nedovoljna obuka je bila posebno istaknuta briga sagovornika misije.

RIK je realizovao kampanju informativnog karaktera za birače i pripremio edukativne materijale, uključujući video zapise praćene znakovnim jezikom. Međutim, kampanja informisanja birača i građana bila je ograničenog karaktera, te da joj je nedostajalo sadržaja i raznovrsnosti izvora. RIK nije aktivno koristio društvene mreže kao opciju za podizanje svesti o temama koje se tiču izbora. Dodatno, RIK nije održao nijednu konferenciju za štampu ili brifinge u cilju informisanja birača i ostalih zainteresovanih lica na izborima.

Lokalna izborna komisija

Kao posledica novih zakonskih odredbi, LIK-ovima je po prvi put omogućeno značajnije učešće u izbornom procesu, umesto ranijeg, tehničkog rukovođenja izborima¹⁵. Proširene su nadležnosti članova LIK-a u pogledu kontrole zapisnika, kao i postupanja po prigovorima. Sastav LIK-a je

¹² Zbirka propisa za sprovođenje izbora raspisanih za 03. april 2022. godine.

¹³ Odluka Republičke izborne komisije, 02 Broj: 013-1009/22

¹⁴ RIK je blagovremeno zatražio pomoć od kosovskih vlasti u sprovođenju izbora. Ipak, tom zahtevu se nije izašlo u susret.

¹⁵ Stalna LIK koju obrazuje RIK ima predsednika, šest članova i njihove zamenike, koji se imenuju na predlog poslaničkih grupa srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Međutim, veličina LIK-a takođe zavisi od veličine opštine i broja registrovanih birača u njoj. Pored toga, zbog unetih amandmana, LIK imaju još jednog člana i zamenika člana koji su imenovani u stalni sastav.

oformljen na isti način kao i sastav RIK-a, i kao takav odražava zakonske izmene usvojene pre raspisivanja izbora. ENEMO ocenjuje da je uspostavljanje tela izborne administracije srednjeg nivoa i pored zabrinutosti sagovornika u pogledu kratkih vremenskih okvira, odgovorilo na prethodno date preporuke¹⁶.

Svih 161 LIK-a je oformljeno u zakonskom roku¹⁷. Po zakonu, izborni kandidati bili su slobodni da zamene svoje članove koje su predložili za članstvo u LIK-u, osim na dan izbora. Uprkos odsustvu značajnog broja zamena, ENEMO primećuje da zakon ne sadrži jasne odredbe koje bi ograničile proizvoljne zamene u razumnom vremenu pre dana izbora. Dodatno, uprkos tome što je svim kandidatima na izborima bilo dozvoljeno da imenuju članove LIK-a, ovo pravo nisu svi iskoristili, a posebno ne podnosioci manjinskih lista¹⁸. Posmatrači ENEMO-a zapažaju da su žene bile adekvatno zastupljene u svim posmatranim LIK-ovima, bez značajnih odstupanja od regiona do regiona.

Većina posmatranih LIK su bile kooperativne i transparentne, a njihove sednice otvorene za akreditovane zainteresovane strane. Pravni akti i zapisnici sa sednica LIK-a bili su javno dostupni na internetu, iako ponekad sa zakašnjenjem. Uopšteno govoreći, trebalo bi izraziti zabrinutost da bi ovo potencijalno ugrozilo proaktivan pristup izborne administracije na srednjem nivou. Dodatno, sagovornici ENEMO-a su istakli da su stalni članovi komisija obavljali bitne poslove, dok su članovi u proširenom sastavu imali znatno manje posla i uglavnom bili okupljeni za potrebe sednica. Većina članova LIK obavljala je druge dužnosti na svom trenutnom radnom mestu, te da su morali da kombinuju dve uloge istovremeno. Članovi LIK-a koji obavljaju druge dužnosti na svom trenutnom radnom mestu ograničeni su u pogledu njihovih mogućnosti da se u potpunosti posvete svojim dužnostima koje imaju kao članovi komisije.

Nekoliko sagovornika je navelo kao problem odsustvo ujednačenog tumačenja odredbi zakona i podzakonskih akata kao i procedura RIK-a. Pristupi LIK-a u pogledu raznih dužnosti se razlikuju¹⁹. ENEMO napominje da je nedosledna primena zakona dovela u pitanje integritet izbornog procesa.

LIK su organizovali niz obuka za članove BO, na kojima su ENEMO posmatrači primetili nedovoljno prisustvo članova BO. Međutim, obuke nisu bile obavezne za članove proširenog sastava. Dodatno, nije uočeno da su LIK organizovali edukativne kampanje za birače. ENEMO napominje da, iako je RIK u globalu odgovoran za realizovanje aktivnosti sa ciljem podizanja svesti, LIK nisu iskoristile svoje kapacitete da obezbede veće učešće na izborima.

¹⁶ Međutim, pre izmena izbornog zakonodavstva, LIK su delovale samo za potrebe lokalnih, opštinskih izbora, a RIK je uglavnom korišćen za uspostavljanje srednje (posredne) administracije za druge opšte izbore poznate kao Radna tela (RT) kako bi se obezbedila logistička i tehnička veza između RIK-a i biračkih mesta.

¹⁷ Dodatne četiri LIK su uspostavljene za potrebe birača sa Kosova.

¹⁸ ENEMO-vi posmatrači su primetili da u određenim LIK članovi nisu imenovani zbog različitih razloga, kao što su nedostatak ljudskih resursa, ili COVID-19, ili iz nekih drugih, ličnih razloga.

¹⁹ Na primer, posmatrači ENEMO-a su obavesteni o neujednačenim praksama u pogledu distribucije izbornog materijala na dan glasanja, uključujući i činjenicu da je nekim predsednicima biračkih odbora dozvoljeno da materijale drže kod kuće zbog bezbednosnih razloga, te da ih dostave neposredno pre izbora.

Birački odbori

Ukupno je bilo uspostavljeno 8.267 BO širom zemlje i u inostranstvu. Zaključno sa 23. martom, uspostavljen je 8.115 BO. Dodatno, bilo je uspostavljeno 29 BO u zatvorima, 77 BO u 34 inostrane zemlje i 46 za potrebe realizovanja glasanja za birače sa Kosova, Birački odbori su se sastojali od tri stalna člana: onih koje su predložili registrovani kandidati i jednog dodatnog člana kojeg je imenovao RIK na predlog predsednika Narodne skupštine²⁰. Osim članova BO za biračka mesta koja su formirana u posebnim situacijama u drugom vremenskom roku, svi ostali članovi BO su imenovani unutar zakonskog roka.

Zakonom je predviđena mogućnost zamene članova BO na zahtev ovlašćenog predlagача najkasnije tri dana pre dana glasanja. Uočene su poteškoće u formiranju biračkih odbora, jer svoje članove nisu predložili svi registrovani kandidati koji su na to imali zakonsko pravo. U periodu od 23. do 31. marta, ENEMO-vi sagovornici su prijavili značajan broj zamena. Međutim, realizovane zamene nisu značajno uticale na performanse članova BO na dan glasanja, iako ENEMO zapaža da u nekim situacijama članovi BO nisu bili u potpunosti upoznati sa procedurama koje su uspostavili viši organi izborne administracije, što je dovelo do neusaglašenog postupanja. Dalje, članovima koje su stranke imenovale nije automatski pripala mogućnost da pohađaju obuke. ENEMO napominje da je ova činjenica mogla da utiče na ukupnu profesionalnost postupanja članova BO.

RIK je pripremio detaljna uputstva koja se odnose na rad BO. Svim članovima BO, nezavisno od toga da li su u stalnom ili proširenom sastavu, omogućeno je da prisustvuju webinarima i seminarima u organizaciji izborne administracije višeg nivoa. Međutim, prema sagovornicima ENEMO-a, njima nisu prisustvovali svi članovi BO. Dodatno, neke političke partije su organizovale posebne edukacije za svoje predstavnike.

Registracija birača

U Srbiji je registracija birača pasivna i kontinuirana. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je nadležno za formiranje i održavanje biračkih spiskova. Elektronska baza²¹ se koristi za uspostavljanje jedinstvenog biračkog spiska i sadrži birače sa pravom glasa.

Birači su upisani u birački spisak prema prebivalištu ili boravištu²². Formirani su posebni izvodi iz biračkih spiskova za vojne birače²³, pritvorenike i zatvorenike. Biračima koji žive u inostranstvu bilo je dozvoljeno da u biračkom spisku budu evidentirani prema poslednjim stalnim adresama. Za kosovske birače formiran je poseban izvod iz biračkog spiska. Interno

²⁰ Svi članovi su imali i svoje zamenike.

²¹ <https://upit.birackispisak.gov.rs/>

²² Član 6 stav 1 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku.

²³ Član 86 Zakona o izboru narodnih poslanika.

raseljenim licima (IRL) je bilo omogućeno da glasaju prema mestu svog boravišta. Pored toga, zakonom su utvrđene procedure za glasanje van biračkog mesta, koje su omogućile podnošenje zahteva za glasanje van biračkog mesta i na sam dan izbora, do 11.00 časova.

Birači su bili u mogućnosti da provere svoje podatke putem onlajn platforme ili lično odlaskom u opštinsku ili gradsku upravu, kao i da zatraže ispravke do 18. marta. Zahtevi podneti nakon dana zaključenja biračkog spiska²⁴ razmatrani su od strane MDULS 72 sata pre dana izbora. Pošto je biračima bilo dozvoljeno da provere svoje podatke preko lokalne uprave ili onlajn, jedan broj zahteva je podnet od 19. do 30. marta. Međutim, posmatrači ENEMO posmatračke misije zapazili su veoma nizak nivo interesovanja birača za ovu vrstu verifikacije. RIK je 1. aprila objavio da postoji ukupno 6.502.307²⁵ registrovanih birača. Od ovog broja birača, 39.777 je registrovano u inostranstvu²⁶, dok je broj birača sa Kosova 93.527.

Sve u svemu, ENEMO ocenjuje da je proces registracije birača mogao biti transparentniji. Nekoliko sagovornika ENEMO-a izrazilo je zabrinutost za tačnost biračkih spiskova, uglavnom u pogledu broja preminulih birača evidentiranih u spiskovima. Pored toga, izneti su navodi u vezi sa postojećim „fantomskim glasačima“ budući da je bilo slučajeva dostavljanja poziva za glasanje na adrese na kojima pozvani birači nikada nisu ni živeli. Ovi slučajevi su doprineli smanjenju poverenja u birački spisak i mogli su uticati na opšti nivo poverenja javnosti u istinitost izbornog procesa.

Kao posledica važećeg zakonodavstva²⁷, političkim partijama i organizacijama civilnog društva nije data mogućnost vršenja javnog uvida u biračke spiskove. ENEMO primećuje da ograničen pristup biračkim spiskovima i nedostatak spoljne revizije stvara nedostatak transparentnosti i klimu nepoverenja prema biračkim spiskovima.

Pravo glasa pripalo je svim građanima koji su do dana izbora navršili 18 godina i nisu bili lišeni poslovne sposobnosti sudskom odlukom²⁸. Sagovornici ENEMO-a su takođe izrazili zabrinutost u vezi sa mogućim zloupotrebama prava na promenu adrese stanovanja, posebno u kontekstu odvijanja lokalnih izbora i učešća birača koji žive na teritoriji drugih, okolnih zemalja. Nove odredbe ne propisuju prebivalište kao jedan od preduslova za učešće na predsedničkim i parlamentarnim izborima. ENEMO napominje da bi izostavljanje uslova prebivališta moglo dovesti do organizovanog davanja državljanstva, samim tim i do otvaranja prostora za dalje veštačke migracije birača.

Zakon predviđa da birači imaju pravo da od izborne administracije zatraže informaciju da li su glasali na izborima ili ne. Dakle, svaki birač koji posumnja da je neko glasao umesto njega, ovu informaciju može proveriti odmah nakon glasanja.

²⁴ Član 5 stav 1 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku.

²⁵ Odluka Republičke izborne komisije 02 Broj: 013-1099/22 od 01. aprila 2022. godine.

²⁶ Odluka Republičke izborne komisije 02 Broj: 013-1099/22 od 01. aprila 2022. godine.

²⁷ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

²⁸ Član 3 Zakona o izboru narodnih poslanika.

Registracija kandidata

Svaki građanin sa pravom glasa imao je pravo da se kandiduje na predsedničkim i parlamentarnim izborima. Preduslovi za sticanje pasivnog i aktivnog biračkog prava su da je lice punoletni državljanin Republike Srbije, nad kojim nije produženo roditeljsko starateljstvo niti je lišeno poslovne sposobnosti odlukom suda.

Zakonom je predviđeno da kandidat ili izborna lista mogu biti predloženi od strane političke stranke evidentirane u Registru političkih stranaka, koalicije stranaka, ili od strane grupe građana. Izbornu listu nije mogla da podnese koalicija koju čine politička stranka i grupa građana.

Do isteka zakonskog roka²⁹ RIK-u je dostavljeno osam predloga kandidata za predsedničke izbore i 22 izborne liste za parlamentarne izbore. Prilikom predaje dokumentacije RIK-u, zajedno sa propratnim materijalom, bilo je neophodno dostaviti najmanje 10.000 potpisa birača za podršku izbornoj listi. Međutim, zahvaljujući zakonskim odredbama iz 2022. godine smanjen je broj potpisa potrebnih za proglašenje manjinskih lista. Male manjinske stranke dobile su više mogućnosti za učestvovanje na izborima i uključivanje u politiku zemlje. Nekoliko sagovornika ENEMO-a iskazalo je sumnju da bi neke stranke mogle da iskoriste ovu priliku da zaobiđu uslov propisanog broja zahtevanih potpisa podrške umesto zastupanja interesa manjina, tako ostavljajući prostor za optužbe o mogućem nedoličnom ponašanju.

Prilikom registracije izbornih lista došlo je do polemike povodom registracije jedne od lista gde su podnosioci podneli zahtev da lista bude proglašena izbornom listom nacionalne manjine. RIK je odbio da dodeli navedenoj listi traženo svojstvo, budući da niko od predstavnika koalicije nije upisan na birački spisak onih manjina kojima tvrde da pripadaju. Prilikom razmatranja žalbe koju je podneo podnosilac liste, Upravni sud je zanemario pravno obrazloženje RIK-a i izbornoj listi je dodeljen status manjinske liste. Treba napomenuti da je zabranjeno uslovljavanje lica da se protiv svoje volje izjasne o nacionalnoj pripadnosti. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da se njihovi podaci o nacionalnosti unesu u službenu evidenciju i zbirku podataka o ličnosti, u skladu sa posebnim zakonom³⁰.

Organizacija civilnog društva CRTA saopštila je da je koalicija „*Ruski manjinski savez Milena Pavlović, Pavle Bihali*” predala falsifikovane potpise podrške prilikom registracije, što je, prema CRTA-i, nešto sa čim je RIK morao biti upoznat. Organizacija se obratila nadležnim organima i zahtevala istragu³¹. ENEMO primećuje nedostatak pravne sigurnosti i izvesnosti o tome kako je određivano da listama kandidata pripada status manjinske liste, kao i koji su kriterijumi da bi strankama, koalicijama ili grupama građana odobrile status manjinske stranke³².

²⁹ Član 70 Zakona o izboru narodnih poslanika, tj. 20 dana pre dana glasanja.

³⁰ Član 5 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

³¹ CRTA: “*Zahtevamo krivično gonjenje zbog falsifikovanja potpisa*”; 24. marta .2022
<https://crt.rs/zahtevamo-krivicno-gonjenje-zbog-falsifikovanja-potpisa/>

³² Uprkos činjenici da im je upućeno više zahteva, misija nije uspeła da se sastane sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Prema zakonu, izjave birača koji podržavaju izbornu listu morale su biti overene kod javnog beležnika ili od strane opštinske ili gradske uprave. U opštinama ili gradovima u kojima nisu imenovani javni beležnici, izjave birača koji podržavaju izbornu listu mogu biti overene u opštinskoj ili gradskoj upravi, kao i kod osnovnog suda, sudske jedinice ili prijemne kancelarije osnovnog suda³³. Uprkos povećanju broja notara, prema nekim sagovornicima ENEMO-a, povećana potražnja za notarima i nedostatak kapaciteta izazvali su zabrinutost dok su istovremeno i odlagali proces overe. Shodno tome, u nekim slučajevima, ENEMO posmatrači su prijavili nejednak tretman i nepotrebna ograničenja³⁴.

Birač je svojim potpisom mogao iskazati podršku samo jednoj izbornoj listi. Trebalo bi izraziti zabrinutost da ovo ograničava mogućnost birača da izraze svoju podršku višepartijskom demokratskom sistemu. Osim toga, mogućnost podržavanja samo jedne izborne liste ostavlja prostora za narušavanje tajnosti glasanja, jer potencijalno otkriva političke preferencije birača.

RIK je u zakonskom roku registrovao 18 izbornih lista sa ukupno 2.912 kandidata, uključujući devet partija, sedam koalicija i dve grupe građana koji su uzeli učešće na izborima za narodne poslanike. Dodatni rok od 48 časova za otklanjanje nedostataka dobilo je sedam podnosilaca izbornih lista. Zbog nepostupanja po zaključku RIK-a kojim se nalaže otklanjanje nedostatka, odbijeno je proglašenje četiri liste. Međutim, nakon isteka roka, RIK je po odluci Upravnog suda proglasio još jednu manjinsku listu. Ukupno je bilo osam manjinskih lista. Za predsedničke izbore proglašeno je bilo ukupno osam kandidata³⁵.

Izborna kampanja i finansiranje kampanje

Izborna kampanja

Zakonske odredbe koje su na snazi, a koje se odnose na izbornu kampanju, generalno predviđaju jednake mogućnosti svim akterima, pod uslovom da se primenjuju u dobroj nameri. U skladu sa novim zakonskim odredbama, 48 sati pre dana izbora počeo je period “izborne tišine” koji se odnosio i na onlajn medije³⁶.

Zvanične kampanje za predsedničke i vanredne parlamentarne izbore započete su danom raspisivanja izbora, dok su izborni kandidati mogli da započnu sa aktivnostima tek nakon zvanične registracije. ENEMO ocenjuje da je ovakva situacija doprinela nedostatku jednakih

³³ Član 72, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika.

³⁴ Overa potpisa se plaća. Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa utvrdilo je iznos naknade za overu potpisa. Za razliku od prethodnih izbora, iznos naknade je smanjen. Međutim, neki od sagovornika ENEMO-a ocenili su iznos kao preteran.

³⁵ Svega dva podnosioca kandidature za predsednika su morala da otklone nedostatke u dokumentaciji koja je podneta uz kandidaturu.

³⁶ Ovo pravilo je generalno poštovano, sa izuzetkom plaćenih Gugl oglasa koji su ostali vidljivi i slučajeva SMS-ova sa pozivom za glasanje za kandidate na izborima poslatih nakon početka “izborne tišine”. REM je izdao opomenu Novoj S zbog emitovanja intervjua sa predsedničkim kandidatom nakon početka “izborne tišine”.

uslova za sve, zato što su izborne liste i kandidati koji su proglašeni ranije, mogli i da započnu kampanju ranije³⁷.

Izborni kandidati su uglavnom vodili kampanju lično se susrećući sa biračima, obilaskom “od vrata do vrata”, održavanjem skupova na kojima su učestvovali lideri stranaka i istaknuti članovi, organizovanjem štandova, distribucijom promotivnih materijala, TV i radio reklamama i putem društvenih mreža. Prema navodima stranaka opozicije, pristup bilbordima ostaje nerešeno pitanje, što zbog previsokih cena to i zbog činjenice da su bilbordi često zakupljeni unapred. Isto tako, neke opozicione stranke su utvrdile da im je uskraćivan pristup javnim prostorijama po sličnom osnovu³⁸.

Vidljivost kampanje značajno je varirala u zavisnosti od posmatranih regiona, a kampanja je u početku bila blaga, pojačavajući se kako se približavao izborni dan. Glavne teme kampanje su bile borba protiv korupcije, ekonomski razvoj i investicije, nezaposlenost, zdravstvena zaštita, životna sredina, infrastruktura i tako dalje. Pored predstavljanja svojih izbornih platformi, stranke vladajuće većine isticale su uspehe svoje koalicije koju predvodi SNS³⁹, dok su opozicione stranke kritikovale stranke na vlasti, ističući nejednak medijski tretman. Srpska napredna stranka je značajno prednjačila kampanjom u pogledu vidljivosti.

Uprkos tome što je bila generalno mirna, kampanja je bila kompromitovana slučajevima provokacija protiv opozicionih partija od strane političkih aktivista partija vladajuće većine⁴⁰, kao i slučajevima verbalnih i fizičkih napada⁴¹. Govor mržnje i “crni PR” su se povećali dve nedelje pre izbornog dana, uključujući i slučajeve vređanja na rasnoj osnovi⁴². Misijska je takođe primetila upotrebu lažnih profila na društvenim mrežama u cilju promovisanja izbornih kandidata vlasti i vođenja negativne kampanje prema opozicionim strankama i kandidatima.

Predsednik Republike je kombinovao uloge šefa stranke i predsednika države, a istovremeno je bio i kandidat za reizbor na predsedničkim izborima. S tim u vezi, a s obzirom i na rat u Ukrajini, on je dobio istaknuto mesto u kampanji, a njegovo kontinuirano angažovanje u svojstvu predsednika omogućilo mu je značajnu vidljivost u javnom prostoru, bez jasne diferencijacije njegovih uloga⁴³. Prema rečima sagovornika, uglavnom iz opozicionih stranaka, ovo je bio samo deo šireg trenda da aktuelni funkcioneri vode “funkcionersku kampanju”. Izveštaji ENEMO-ovih posmatrača ukazali su na nekoliko slučajeva kada nije bilo moguće povući jasnu razliku i utvrditi da li određeno lice istupa u svojstvu funkcionera ili člana stranke.

Kampanja je u velikoj meri kompromitovana optužbama o zloupotrebi državnih resursa, zloupotrebi službenog položaja, kupovini glasova i zastrašivanju birača, posebno prema

³⁷ Ovo je posebno relevantno s obzirom na kašnjenja u registraciji sa kojim su se suočavale neke stranke i kandidati koji su se borili da prikupe i overe dovoljan broj potpisa podrške.

³⁸ Prijavljeno u Kuli i Subotici.

³⁹ Konkretno, putevi, infrastruktura, strane investicije kao i budući lokalni i regionalni projekti.

⁴⁰ Prijavljeno u Kragujevcu.

⁴¹ Prijavljeno u Bečeju i Kuli.

⁴² Prijavljeno u Nišu, prema pripadnicama albanske nacionalne manjine.

⁴³ Zakon zahteva od većine javnih funkcionera da tokom svog nastupa publiku obaveste da li govore kao nosioci javne funkcije ili člana političke stranke.

zaposlenima u javnom sektoru od strane partija vladajuće većine⁴⁴. Navodno, mnogi od ovih oblika pritisaka su dugo trajali, a započeti su i mnogo pre zvaničnog početka izbornog procesa. Ove pritiske su sagovornici okvalifikovali kao sredstvo za kažnjavanje ili nagrađivanje pojedinaca, od kojih se očekivao da glasaju ili prisustvuju skupovima vladajućih stranaka⁴⁵. Ovo je uključivalo, na primer, pretnje neobnavljanjem ugovora, suspenziju socijalnih davanja i zahteve da se obezbede spiskovi tzv. kapilarnih glasova.

Misija je takođe obaveštena o nametljivim telefonskim pozivima biračima sa navodnim ciljem prikupljanja podataka o njihovim političkim preferencijama kao i pritiska na njih da glasaju⁴⁶, o distribuciji paketa robe (indirektna kupovina glasova)⁴⁷, obećanjima o obezbeđivanju ličnih dokumenata manjinama (naročito Romima)⁴⁸, kao i navodima za nuđenje novca u zamenu za glasanje (direktna kupovina glasova)⁴⁹.

ENEMO ocenjuje da su navodi o zastrašivanju birača i kupovini glasova uticali na opšte poverenje građana u izborni proces, dok je dugogodišnja praksa zloupotrebe državnih resursa značajno ograničavala mogućnosti za jednake uslove između pozicije i opozicije. Nepostojanje jasne granice između stranke i države⁵⁰ u suprotnosti je sa međunarodnim standardima, dodatno je negativno uticalo na izbornu okruženje.

Finansiranje kampanje

Pravni okvir za finansiranje kampanje izmenjen je pre izbora, posebno usvajanjem revidiranog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti⁵¹. Kroz novi zakon, usvojeno je nekoliko suštinskih promena u oblasti finansiranja kampanje, kao što je uvođenje preliminarnog finansijskog izveštavanja kandidata pre izbornog dana, smanjenje ograničenja donacija fizičkih i pravnih lica⁵², javno i privatno finansiranje političkih subjekata⁵³, sistem sankcija kao i odredbe o finansijskoj reviziji.

⁴⁴ Navodi o zastrašivanju uglavnom se kreću od pritiska na zaposlene u javnim preduzećima do lokalne uprave, da glasaju za određenu stranku ili kandidata, a uključuju i pritisak da se prisustvuje skupovima.

⁴⁵ Prijavljeno u Beogradu, Obrenovcu, Novom Sadu, Apatinu, Zrenjaninu, Subotici, Vršcu, Nišu, Merošini.

⁴⁶ Neopravdani pritisak na birače je u suprotnosti sa članom 7.7 Kopenhagenskog dokumenta. Videti član 7.7 gde države članice "treba da osiguraju da zakon i javna politika funkcionišu kako bi omogućili da se politička kampanja vodi u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj nikakve mere, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove, ili da sprečavaju glasače da diskutuju o njima i daju svoj glas bez straha od odmazde".

⁴⁷ U vidu distribucije ulja, šećera, pirinča, drva za ogrev itd.

⁴⁸ Ovo je posebno uočeno u ruralnim sredinama, gde je veći broj socijalno ugroženih grupa, poput romske i bošnjačke nacionalne manjine, ali i stanovnike sa niskim primanjima.

⁴⁹ U zamenu za fotografiju glasačkog listića kao dokazno sredstvo.

⁵⁰ 990 Dokument OEBS-a sa Konferencije u Kopenhagenu (Kopenhagenski dokument) član 5.4 gde se države učesnice slažu o "jasnom razdvajanju između države i političkih partija, posebno da političke stranke neće biti spojene sa državom".

⁵¹ Ostale važne odredbe koje se odnose na političko finansiranje sadržane su u Zakonu o sprečavanju korupcije.

⁵² Prema novom zakonu, fizička lica ne mogu donirati više od 10 prosečnih mesečnih zarada, a pravna lica više od 30 prosečnih mesečnih zarada (godišnje, bez obzira na broj izbornih kampanja i broj izbora). Ovo predstavlja smanjenje u odnosu na prethodni zakon. Donacije koje iznose više od jedne mesečne zarade moraju biti objavljene na sajtu političkog subjekata.

⁵³ Politički subjekti koji su podneli izborne liste, kao i kandidati koji učestvuju na predsedničkim izborima, imali su pravo na javno finansiranje svoje kampanje. Kada su u pitanju privatni izvori za finansiranje troškova kampanje, političkim subjektima je dozvoljenod prikupljanju sredstva iz privatnih izvora, od fizičkih i pravnih lica, i mogu koristiti sopstvena sredstva u granicama utvrđenim zakonom. Za finansiranje troškova izborne kampanje politički subjekt bi mogao da koristi i sredstva iz kredita, ali samo od banaka i ostalih finansijskih institucija.

Agencija za sprečavanje korupcije je glavno nadzorno telo za političko finansiranje i pitanja u vezi sa zloupotrebom javnih resursa. Proširen je spektar sankcija kojima Agencija raspolaže, a novi pravni okvir predviđa stepenovane sankcije: od upozorenja, preko novčanih kazni za prekršaje, do zatvorske kazne za krivična dela. Ostale sankcije koje je Agencija mogla da primeni uključivale su oduzimanje prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora ili konfiskaciju sredstava. Agencija je imala 130 obučanih i raspoređenih posmatrača, čiji rad je nadgledalo 10 koordinatora.

Generalno, ENEMO pozitivno ocenjuje amandmane koji su doprineli implementaciji prethodnih preporuka od strane međunarodnih i domaćih posmatrača. Pravni okvir je u principu usklađen sa preporukama GRECO-a. Međutim, misija je obavestena o pitanjima vezanim za neprijavljene troškove ("finansiranje u senci") u izbornim kampanjama, posebno o političkom oglašavanju na društvenim mrežama. Sagovornici misije su takođe istakli zabrinutost u pogledu efikasnosti nadzornih mehanizama i sankcija, ističući da su oni i dalje neefikasni u sprečavanju kršenja pravila⁵⁴. ENEMO takođe napominje da, iako je gornja granica za donacije ograničena, ne postoji maksimalno ograničenje potrošnje u izornoj kampanji.

Agencija je do 1. aprila primila 14 prijave protiv javnih funkcionera, na osnovu Zakona o sprečavanju korupcije. Ove prijave su se uglavnom odnosile na zloupotrebu javnih resursa ili nezakonito promovisanje političkih partija. Od ukupno 15 prijava koje se odnose na kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Agencija je razmotrila 7 slučajeva zbog kojih je izrečeno 5 opomena, dok je u preostala 2 postupka Agencija podnela prekršajne prijave protiv političkih subjekata. Odluke su objavljene na internet stranici Agencije u zakonom propisanom roku. Od 1. aprila u toku je još 8 postupaka koje je Agencija pokrenula po službenoj dužnosti, na osnovu izveštaja posmatrača sa terena.

Na osnovu periodičnih finansijskih izveštaja koje je objavila Agencija, za parlamentarne izbore najveće rashode su prijavile Socijalistička partija Srbije (SPS)⁵⁵, SNS⁵⁶ i koalicija MORAMO⁵⁷. ENEMO napominje da periodični finansijski izveštaji 5 od ukupno 19 izbornih lista nisu objavljeni u zakonskom roku, čime nije ispunjena obaveza periodičnog finansijskog izveštavanja⁵⁸. Dve izborne liste su podnele prazne izveštaje, navodeći da nisu imale troškove kampanje⁵⁹. Misija je primetila najmanje jednu izbornu listu koja se kandidovala na parlamentarnim izborima i koja je imala vidljivu kampanju, a nije objavila svoj periodični finansijski izveštaj⁶⁰.

⁵⁴ Na primer, zakonom je precizirano da je 10 dana pre izbornog dana medijima zabranjeno da izveštavaju o zvaničnim javnim skupovima i događajima na kojima se otvara infrastrukturni objekat, uključujući građevinske radove kada na tim skupovima prisustvuju javni funkcioneri. Iako se ovo može oceniti kao pozitivna novina, ona se više odnosi na medijsko izveštavanje o ovim činjenicama, a ne na prevenciju samih činjenica kada je u pitanju zloupotreba državnih resursa.

⁵⁵ 933,176,92 RSD

⁵⁶ 558,032,90 RSD

⁵⁷ 162,609,59 RSD

⁵⁸ Stranka pravde i pomirenja, Zajedno za Vojvodinu, Alternativa za promene, Romska partija i Ruski manjinski savez. Izveštaj liste Zajedno za Vojvodinu postavljen je na sajt Agencije pre izbornog dana, ali posle zakonskog roka.

⁵⁹ Koalicija Albanaca doline i lista Otete bebe.

⁶⁰ Stranka pravde i pomirenja.

Što se tiče predsedničkih izbora, najviše prijavljenih iznosa imali su kandidati Aleksandar Vučić⁶¹, Boško Obradović⁶² i Bilajna Stojković⁶³. Ostali predsednički kandidati prijavili su znatno niže iznose⁶⁴. ENEMO napominje da izveštaji dvojice od osam predsedničkih kandidata uopšte nisu objavljeni⁶⁵, a takođe nisu ispunili uslov o podnošenju periodičnog finansijskog izveštaja do kraja zakonskog roka. Prema navodima Agencije, nekoliko nedostajućih izveštaja trebalo je da bude podneto putem pošte, ali ih Agencija nije primila pre isteka zakonskog roka.

Gore navedeno izaziva zabrinutost u vezi sa listama i kandidatima koji nisu na vreme objavili periodični finansijski izveštaj, što je uticalo na transparentnost finansiranja kampanje. Nedostatak proaktivnog stava Agencije da otkloni ovaj nedostatak na vreme, i odsustvo sankcija preduzetih pre izbornog dana zbog nepoštovanja ove obaveze, takođe predstavljaju razloge za zabrinutost. Osim što je to uticalo na transparentnost, takođe je lišilo glasače mogućnosti da se pravilno informišu o troškovima svih kandidata u kampanji pre izbornog dana. Ograničavajući sankcije uglavnom na opomene, Agencija nije koristila odvracajuće sankcije kao što su kazne, iako ih je imala na raspolaganju u skladu sa zakonom.

Mediji⁶⁶

A. Medijsko okruženje

Iako je vidno polarizovana, medijska scena je raznolika sa širokim spektrom privatnih i javnih medija koji rade širom zemlje, nudeći biračima široke mogućnosti da se informišu. Medijsko izveštavanje o izborima odražava ovu postojeću polarizaciju u srpskim medijima. Online mediji su igrali veliku ulogu u širenju vesti koje se odnose na politiku, a društvene mreže su se sve više koristile za pristup informacijama o vestima. Iako su internet izvori zabeležili povećanje uloge i broja gledalaca, televizija je ostala primarni izvor informacija.

Najvažnije pitanje je nedostatak dovoljne autonomije medija od političkog interesa, ograničavanje nezavisnog izveštavanja, što se održava i na centralnom i na lokalnom nivou. Mnogi sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost zbog pristrasne uređivačke politike u javnim i brojnim mejstrim medijima u privatnom vlasništvu. Debate između izbornih kandidata su organizovali mnogi kanali uz odbijanje vodećih kandidata da zajednički učestvuju, što je pogoršalo mogućnost birača da se potpuno informišu pre opredeljenja za kandidata. Vladajuća partija je iskoristila položaj predsednika u svoju korist, jer je u većini medija

⁶¹ 489,364,62 RSD

⁶² 323,608,33 RSD

⁶³ 115,137,82 RSD

⁶⁴ Kandidati Miloš Jovanović (63,998,79 RSD), Branka Stamenković (2,884,028 RSD), and Milica Stamenkovski (27,150 RSD)

⁶⁵ Kandidati Zdravko Ponoš i Miša Vacić.

⁶⁶ Misija nije sprovodila aktivnosti praćenja medija. Nalazi i zaključci u ovom delu rezultat su sastanaka sa sagovornicima koji rade u oblasti medija u Srbiji, kao i praćenja aktivnosti organa nadležnog za monitoring rada medija (Regulatorno telo za elektronske medije)

dominiralo opsežno izveštavanje o njegovim aktivnostima. Štaviše, u informativne programe uključeni su i materijali za kampanju koje su pripremile političke partije.

B. Medijski pravni okvir

Zakonodavstvo generalno pruža dobar okvir za slobodan rad medija. Zakon o izboru narodnih poslanika obavezuje medije da objektivno prate kampanju i garantuje političkim kandidatima jednak pristup. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) pratilo je elektronske medije tokom izbornog perioda.⁶⁷

REM je objavio peti medijski monitoring kampanje koji obuhvata podatke o zastupljenosti kandidata u periodu od 15. februara do 20. marta. Pored toga, u izveštaju su predstavljeni i prvi podaci o zastupljenosti kandidata na predsedničkim izborima, počev od 2. marta kada su raspisani predsednički izbori i zaključno sa 20. martom.

Imajući u vidu da se aktivnosti državnih funkcionera mere po tome koliko su bili zastupljeni u medijima ukupno a ne pojedinačno, izuzimajući podatak o tome koliko je zvaničnih kampanja bilo, metodologija praćenja koju je primenio REM nije bila jasna. S tim u vezi, nije se moglo pojedinačno znati koliko je vremena posvećeno predsedniku Vučiću, a koliko drugim državnim funkcionerima. Štaviše, metodologija praćenja je takođe bila nejasna jer su tonaliteti izveštavanja analizirani kao teme praćenja, odnosno tema je „negativno o Vučiću“ ili negativna prema drugom izbornom kandidatu. Uzimanje uzoraka predstavljalo je dodatni izazov. Predmet praćenja bile su televizije sa nacionalnom frekvencijom, kojima su pridodate i kablovske televizije SBB provajdera. Ovom prilikom nijedna televizija državnog provajdera Telekom Srbija nije uzeta u uzorak, diskriminišući jednog kablovskog provajdera među kojima su i televizije kritične prema vlasti.

Uprkos nizu sankcija koje su mu bile na raspolaganju, REM je ograničio svoje sankcije na upozorenja, koja su imala ograničen efekat i nisu funkcionisala kao odvratajuća sankcija za sprečavanje daljih kršenja.

Štaviše, prema REM-u, politička kampanja je bila umerena i tiha. REM nije zabeležio agresivan ili uvredljiv jezik političkih partija. S tim u vezi, u poređenju sa prethodnim predizbornim kampanjama na koje su političke stranke i kandidati podnosili žalbe, REM nije primio prigovore nijednog političkog aktera, već je podneto samo sedam prigovora građana na silne političke reklame u udarnim večernjim vestima.

C. Tradicionalni mediji

Iako misija ENEMO nije sprovodila sistematski monitoring medija, primetila je da je izveštavanje državnih medija, posebno javnog emitera, bilo sklono da daju veću prednost vladajućoj stranci na račun drugih stranaka, uprkos tome što su po zakonu obavezni da pruže nepristrasno pokrivanje svih kandidata. Pored toga, privatni mediji takođe imaju obavezu da

⁶⁷ REM je 15. februara 2022. počeo da prati dvanaest provajdera medijskih usluga; Četiri kanala javnog servisa: RTS 1, RTS 2, RTV 1 i RTV 2; četiri komercijalna provajdera medijskih usluga sa nacionalnom frekvencijom: RTV Pink, Hepi TV, TV B92 i TV Prva i četiri provajdera kablovskih medijskih usluga: N1, Nova S, Al Džazira i Insajder TV.

izveštavaju o izborima nepristrasno i uravnoteženo. Međutim, primećeno je da je jedan deo medijske scene i dalje bio rezervisan za državne funkcionere, dok je drugi deo bio rezervisan za opoziciju.

Misiji je prijavljeno da postoje slučajevi da su novinari doživeli neki oblik uznemiravanja, posebno na društvenim mrežama gde su bili meta ličnih napada. Prema rečima sagovornika, ovi napadi su bili najžešći kada su novinari izveštavali o temama koje se obično povezuju sa organizovanim kriminalom i korupcijom. Sagovornici ENEMO-a su istakli da jedno od glavnih pitanja nije samo sprečavanje pretnji i progona, već i preduzimanje radnji od strane organa za sprovođenje zakona.

Pojedini sagovornici iz medija napominju da je predizborni period u pogledu medijskog okruženja bio nešto raznovrsniji i pluralističkiji nego na prethodnim izborima. Međutim, o ovim promenama najviše svedoče kvantitativne promene, a ne kvalitativne promene sadržaja. Lokalni mediji su uglavnom bili reaktivni, a ne proaktivni u pogledu izveštavanja o izborima. Takođe, sagovornici su nastavili da ističu problem javnog finansiranja medija, koje se pretežno raspoređuje prema političkom opredeljenju. Pored toga, o radu lokalnih medija se izveštava kao veoma ograničenom, bez kapaciteta, finansijskih sredstava i ljudskih resursa.

D. Online i društveni mediji

Misija je primetila da su skoro sve stranke koristile Fejsbuk, Tviter i Instagram kao platforme za dopiranje do birača. Društvene mreže su se intenzivno koristile za postavljanje ciljanih reklama i za direktnu komunikaciju sa biračima. Iako su društveni mediji viđeni kao sve uticajniji alat kampanje, mnogi sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost u vezi sa širenjem poruka koje bi mogle dezinformisati birače i stvoriti pogrešnu percepciju.

Misija je koristila platformu Crowdtangle da prati nivo aktivnosti zvaničnih naloga koje koriste političke stranke na društvenoj mreži Facebook (broj objava), ali i da prati koje su teme najčešće zastupljene u objavama. Praćenje je takođe omogućilo uvid u to koje objave dele, komentarišu ili lajkuju korisnici Fejsbuka. Monitoringom je obuhvaćen period od 15. februara, kada je počela izborna kampanja za vanredne parlamentarne izbore, do dana glasanja 3. aprila 2022. godine, uključujući izbornu kampanju za predsedničke izbore koja je počela 2. marta 2022. godine.

U ovom periodu ukupan broj objavljenih sadržaja političkih partija iznosio je: 4.754 hiljade od čega pojedinačno: Socijalistička partija Srbije – 263; Pokret obnove Kraljevine Srbije – 300; Savez vojvođanskih Mađara – 370; Stranka slobode i pravde – 210; Narodna stranka – 272; Koalicija Moramo – 441; Srpska napredna stranka – 290; Demokratska stranka Srbije – 114; Dosta je bilo – Suverenisti – 216; Srpska radikalna stranka – 219; Zavetnici – Milica Đurđević – 141; Demokratska stranka – 180; SDP Srbije – 245; Socijaldemokratska stranka – 135; Srpski pokret Dveri – 297; Pokret slobodnih građana – 106; Partija pravde i pomirenja – 283; Liberalno demokratska partija – 0; Ne davimo Beograd – 419; Stranka demokratske akcije Sandžaka – 189; Ujedinjena seljačka stranka – 25; Jedinствена Srbija – 39.

Na pomenute objave ostvareno je ukupno 2,45 miliona Fejsbuk interakcija, od čega konkretno 1,84 miliona lajkova (75,04%), komentara 208,7 hiljada (8,51%) i šerova 211,4 hiljada (8,62%). Najviše reagovanja, 390,8 hiljada, bilo je samo na objavama Srpske napredne stranke – SNS, zatim 372,0 hiljada na objavama Zavetnika – Milice Đurđević, 299,9 hiljada na objavama Stranke slobode i pravde i 276,1 hiljada na objavama srpskog pokreta Dveri.

Stranke su komunicirale uglavnom putem Fejsbuk fotografija (45,5%) i video klipova (27,82 %) koji su imali ukupno 37,6 miliona pregleda.

Kada je reč o analizi sadržaja objava, najzastupljeniji subjekti bili su vladajuća Srpska napredna stranka i Aleksandar Vučić, dok je na drugoj strani fokus bio uglavnom na opozicionim liderima. Najdominantnije teme bile su vezane za izborne uslove, ekonomiju i ekologiju. Takođe, aktivnosti na društvenim mrežama pojedinih javnih funkcionera, poput predsednika Aleksandra Vučića, tokom predizborne kampanje su činile i državne posete, koje su uključivale i posete infrastrukturnim projektima i fabrikama.

Rodna zastupljenost

Zakonodavni okvir zahteva da izborne liste budu sastavljene od najmanje 40% pripadnika manje zastupljenog pola. Svih 19 registrovanih izbornih lista poštovalo je zakonske uslove za poštovanje rodni kvota. Od 19 izbornih lista, 4 su predvodile žene.⁶⁸

ENEMO posmatrači su primetili da su žene bile dobro zastupljene u organima za upravljanje izbornim procesom na različitim nivoima. Prošireni sastav RIK-a za parlamentarne izbore čine 42 člana sa pravom glasa, uključujući 14 žena. Od 41 zamenika, 16 su bile žene. Za predsedničke izbore RIK je bio sastavljen od 31 člana sa pravom glasa, uključujući 14 žena, a od 31 zamenika članova RIK-a, 12 su bile žene.⁶⁹ Međutim, izborna administracija nije pružila javne podatke o sastavu lokalnih izbornih komisija ili biračkih odbora u pogledu rodne zastupljenosti, gde je nedostajala transparentnost izborne administracije koja se odnosi na rodnu ravnopravnost.

Uprkos činjenici da su 3 od 8 predsedničkih kandidata bile žene, one statistički, ipak, ostaju nedovoljno zastupljene u političkoj sferi.

Nacionalne manjine

Član 75 Ustava Republike Srbije pripadnicima nacionalnih manjina garantuje posebna individualna i kolektivna prava, pored prava koja su zagantovana svim građanima Republike Srbije. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da kroz svoja kolektivna prava učestvuju u

⁶⁸ Izborne liste dostupne su na sledećem linku:

<https://www.rik.parlament.gov.rs/dokumenta/41985/document-type-2/election-round-0/additional-document-1/municipality-id-0/election-station-0/order-2/sort-1>

⁶⁹ Predsednik, zamenik predsednika, sekretar i statističari su muškarci.

procesu donošenja odluka ili samostalno odlučuju o određenim pitanjima, koja se tiču njihove kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u skladu sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama definiše nekoliko aspekata pitanja nacionalnih manjina.

Međutim, ENEMO primećuje da izbornom zakonodavnom okviru nedostaju dosledni i jasni kriterijumi i da su RIK-u data prevelika diskreciona ovlašćenja za dodeljivanje statusa nacionalne manjine.⁷⁰ Štaviše, nejasan pravni statut Nacionalnog saveta nacionalnih manjina može dovesti do arbitrarnih odluka izbornih tela (pogledati odeljak Registracija kandidata).

Od 19 izbornih lista koje su uzele učešće na vanrednim parlamentarnim izborima, 8 su bile manjinske liste. Međutim, mnogi sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost zbog ograničenog političkog učešća nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka. Neki sagovornici ENEMO-a naveli su da predstavnici nacionalnih manjina u lokalnim savetima povremeno doživljavaju verbalne napade zbog pitanja koja pokrenu u vezi sa etničkim manjinama.

Posebnu zabrinutost treba izraziti u vezi sa navodima o brisanju sa biračkog spiska glasača albanske manjine koji žive u južnoj Prešovskoj dolini. Radni dokument Evropske komisije iz 2021. ističe da je revizija statusa boravka etničkih Albanaca dovela do „pasivizacije“ određenih adresa i poziva vlast da bolje objasne javnosti kako se vrši kontrola. Ipak, nekoliko dana pre izbornog dana, prijavljeno je da je oko 6.000 pripadnika albanske manjine uklonjeno sa biračkog spiska, što je izazvalo zabrinutost u pogledu mogućnosti da ostvare svoje ustavom zagarantovano biračko pravo.

Neki sagovornici ENEMO-a izrazili su zabrinutost u vezi sa ugroženošću romske populacije. Pa tako, Romi su izloženi pritiscima vlasti kroz pretnje uskraćivanjem socijalne pomoći ukoliko ne glasaju onako kako želi vladajuća partija. ENEMO ovu pojavu ocenjuje kao veliki problem, jer bi njihova izborna prava mogla biti narušena, što ostavlja prostor za malverzacije i manipulacije.

Jedno pozitivno zapažanje ENEMO-a je da su tokom pripreme faze izbora svi materijali u vezi sa glasačkim procedurama štampani na različitim jezicima nacionalnih manjina, prema nivou njihove zastupljenosti u različitim opštinama, kako je propisano zakonom i praćeno uputstvima koja je usvojila RIK. Glasački listići su štampani na nacionalnim jezicima sa 29 varijanti, zavisno od toga koji su jezici i pisma u službenoj upotrebi u pojedinim opštinama ili gradovima.

Inkluzija osoba sa invaliditetom

Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeni su opšti uslovi za ostvarivanje biračkog prava osobama sa invaliditetom. Birači sa invaliditetom imaju pravo na podršku, kako bi im se

⁷⁰ Članom 137 Zakona o izboru narodnih poslanika propisano je da RIK utvrđuje da li politička stranka ili koalicija zastupa interese nacionalnih manjina, kao i da štiti i unapređuje prava pripadnika nacionalnih manjina. Takođe, RIK je dužna da posebnim rešenjem donesenim u trenutku proglašenja na predlog podnosioca izborne liste utvrdi da li izborna lista uživa status izborne liste nacionalne manjine. Osim toga, može tražiti mišljenje nadležnog saveta nacionalne manjine o tome da li određena izborna lista može imati status izborne liste nacionalne manjine.

obezbedilo njihovo neometano učešće u izbornom procesu. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom utvrđuje princip jednakosti, prava i mogućnosti da biraju i da budu birani.

Takođe, Vodičem o načinu utvrđivanja biračkih mesta koji je RIK usvojio, propisano je da biračka mesta moraju biti označena tako da budu dostupna biračima i da im se omogući nesmetano glasanje. Štaviše, RIK je izdao preporuku lokalnim izbornim komisijama da obezbede pristupačne prostorije za biračka mesta gde je to moguće. Bilo je obavezno da prostorije imaju pešački prelaz bez prepreka, parking mesta za osobe sa invaliditetom i druge karakteristike za neometan pristup. Vodič obavezuje gradsku, tj. opštinsku upravu da, za svako biračko mesto za koje nije izvršena procena pristupačnosti, dostavi popunjen upitnik o proceni pristupačnosti.

ENEMO napominje da je, uprkos svim naporima, nivo izazova sa kojim se suočavaju osobe sa invaliditetom u izbornim procesima i dalje zabrinjavajući. Osobama sa invaliditetom se, takođe, nudi da glasaju van biračkih mesta. Međutim, neki sagovornici ENEMO-a su primetili da osobe sa invaliditetom pokazuju nizak nivo poverenja u integritet mobilnog glasanja, uključujući i nedostatak poverenja prema ličnim asistentima. Sa druge strane, nije bilo odgovarajuće kampanje informisanja birača, kako bi se osiguralo da su oni svesni da imaju mogućnost da ostvare svoje pravo.

ENEMO dalje primećuje da, generalno, političke partije nisu koristile znakovni jezik tokom svojih predizbornih aktivnosti.⁷¹

Prigovori i žalbe

Novousvojeno izorno zakonodavstvo se u velikoj meri bavi insitutima prigovora i žalbe i obezbeđuje pravo na delotvoran pravni lek bez mogućnosti izbora organa pred kojim će se voditi spor, što je u skladu sa međunarodnim standardima. Birači, podnosioci izbornih lista, političke stranke i poslaničke grupe imaju pravo na podnošenje prigovora sa produženim rokom koji iznosi 72 sata - od momenta učinjenog propusta.

Sve u svemu, izborni akteri su pozdravili činjenicu da je produžen rok za podnošenje prigovora i žalbi, svesni postupka rešavanja sporova. Međutim, ENEMO ističe da mnogi usmeni prigovori koji se odnose na navodne nepravilnosti, kao i eventualna krivična dela nisu bili praćeni formalnim podnošenjem prigovora, jer su mnogi ovlašćeni subjekti nerado podnosili prijave nadležnim organima zbog izuzetno niskog poverenja u pravosudne organe.

Od početka izborne kampanje za vanredne parlamentarne izbore, 11 prigovora je podneto Republičkoj izbornoj komisiji. Osam prigovora je odbijeno, a jedan je odbačen jer, po odluci RIK-a, nije ispunio sve formalne uslove. Usvojena su dva prigovora koja su podneta protiv odluka lokalnih izbornih komisija⁷².

⁷¹ Odluka 02 Broj 013-818/22, od 2. marta 2022.

⁷² Prigovor ovlašćenog predstavnika izborne liste Savez vojvodanskih Mađara odnosio se na imenovanje člana i zamenika člana biračkog odbora. Lokalna izborna komisija Zajecačara odbila je da postavi člana i zamenika člana biračkog odbora koji je SVM

Upravni sud je doneo i objavio četiri odluke na osnovu žalbi podnetih protiv odluka izbornih organa. Donete su dve odbijajuće odluke, jedna usvajajuća i jedno rešenje o odbacivanju žalbe⁷³.

Na izborni dan su neke lokalne izborne komisije prijavile da su primile uložene prigovore. Međutim, proces prijema i procesuiranja prigovora od strane lokalnih izbornih komisija nije bio transparentan jer ne postoji javno dostupan registar žalbi podnetih lokalnim izbornim komisijama.

Misija još uvek obrađuje podatke od dana glasanja i prigovore podnete tokom post-izbornog procesa.

Izborni dan

Na dan izbora, ENEMO je rasporedio pet multinacionalnih timova posmatrača da prate proces pripreme i otvaranja biračkih mesta, proces glasanja i prebrojavanja, kao i prenos i prijem izbornog materijala od strane LIK-a. Posmatrački timovi, sastavljeni od 10 dugoročnih posmatrača misije, pratili su procedure otvaranja biračkog mesta na pet biračkih mesta, glasanje na 90 biračkih mesta i zatvaranje i prebrojavanje glasova na pet biračkih mesta. Pored toga, ENEMO je posmatrao unos izbornog materijala i proces tabulacije u pet lokalnih izbornih komisija.

Na ograničenom broju biračkih mesta koje je posmatrao ENEMO, procedure na dan izbora, uključujući i prebrojavanje, uglavnom su sprovedene efikasno i u skladu sa zakonom. Međutim, misija je obaveštena o slučajevima napada i fizičkih sukoba u blizini biračkih mesta, nasilja nad kandidatima i dugih redova birača ispred biračkih mesta. Navodno, iako je biračima u redovima u vreme zatvaranja (20:00) uglavnom bilo dozvoljeno da glasaju sa zakašnjenjem, nekolicini birača u redovima je uskraćena mogućnost da ostvare svoje pravo. Shodno tome, ovo je izazvalo kašnjenja u procesu prebrojavanja glasova.

Postupak otvaranja

Posmatrači ENEMO-a su podneli izveštaje o proceduri otvaranja na pet biračkih mesta, koja su sva ocenjena pozitivno. Međutim, na jednom posmatranom biračkom mestu, materijali za izbornu kampanju bili su vidljivi u blizini ulaza na biračko mesto.⁷⁴

predložio. Republička izborna komisija je usvojila žalbu koja je podneta protiv ove odluke LIK Zaječara i postavila člana i zamenika člana biračkog odbora. RIK je usvojila i žalbu koju je podneo ovlašćeni predstavnik Ruskog manjinskog saveza protiv odluke LIK Babušnica da odbije imenovanje članova i zamenika članova biračkih odbora ove proglašene izborne liste. Nakon usvajanja žalbe, RIK je imenovala sve članove.

⁷³ Uložena je žalba protiv odluke RIK da koaliciji Ruski manjinski savez odbije zahtev za proglašenje liste nacionalne manjine. Sud je prihvatio argumente podnosioca žalbe, poništio odluku RIK-a i proglasio ovu izbornu listu kao listu nacionalne manjine.

⁷⁴ Izborna mesto #77, Novi Pazar

Procedura otvaranja je ocenjena kao transparentna na svim posmatranim biračkim mestima, a sve glasačke kutije su zapečaćene u skladu sa propisanim procedurama.

Tri posmatrana biračka mesta otvorena su na vreme (do 7:00), jedno sa manje od 15 minuta zakašnjenja⁷⁵ i jedno sa 30 minuta zakašnjenja zbog potrebe uklanjanja pomenutih predizbornih materijala.⁷⁶

Postavka svih posmatranih biračkih mesta ocenjena je kao adekvatna. Posmatrana biračka mesta su bila opremljena svim neophodnim materijalima potrebnim za glasanje u trenutku otvaranja. Otvaranje je uglavnom obavljeno uredno i po propisanim procedurama. Na posmatranim biračkim mestima nisu podnete zvanične žalbe u vezi sa procedurom otvaranja.

Proces glasanja

Posmatrači ENEMO-a su tokom dana ocenjivali proces glasanja na 90 biračkih mesta. Sve u svemu, proces glasanja je ocenjen pozitivno, sa uošenim tehničkim poteškoćama i nepravilnostima na jednom broju biračkih mesta.

Okruženje oko biračkih mesta je ocenjeno kao redovno na skoro svim posmatranim biračkim mestima.⁷⁷ Na jednom biračkom mestu posmatranom u Novom Pazaru, posmatrači su primetili prisustvo predizbornog materijala u blizini biračkog mesta.⁷⁸

Okruženje unutar 10 od 90 biračkih mesta ocenjeno je kao neprihvatljivo, najviše zbog malih prostorija unutar kojih su biračka mesta smeštena.

Pristupačnost 22 biračka mesta ocenjena je kao lako dostupna, dok je za 37 potrebna manja pomoć, a nešto više od jedne trećine (31 biračko mesto) ocenjeno je kao nepodobno za glasanje osoba sa smetnjama i invaliditetom. Svega pet posmatranih biračkih mesta imalo je specijalnu opremu za osobe sa smetnjama i invaliditetom.

Svi neophodni materijali bili su prisutni na 74 posmatrana biračka mesta. Međutim, na jednom biračkom mestu nedostajao je zapisnik; uočen je nedostatak pečata na 15 biračkih mesta; a na dva posmatrana biračka mesta nedostajale su zbirne izborne liste kandidata.

Na svim posmatranim biračkim mestima glasačke kutije su uredno zapečaćene, osim jedne u Kragujevcu⁷⁹, gde je birački odbor stavio sva četiri pečata na jednu glasačku kutiju.

Procedure identifikacije birača su pravilno poštovane na svim posmatranim biračkim mestima. Jedno biračko mesto u Kragujevcu⁸⁰ otvoreno je sa zakašnjenjem od preko 30 minuta zbog

⁷⁵ Izorno mesto #17, Vračar

⁷⁶ Izorno mesto #76, Novi Pazar

⁷⁷ 89 od 90 posmatranih biračkih mesta

⁷⁸ Izorno mesto #76, Novi Pazar

⁷⁹ Izorno mesto #165

⁸⁰ Izorno mesto #127

pokvarene UV lampe, iako je lokalna izborna komisija obezbedila novu.⁸¹ Međutim, primećeno je nekoliko slučajeva preminulih birača u biračkom spisku. Takođe, bilo je slučajeva da birači nisu mogli da se pronađu u biračkom spisku.

Na 78 od 90 posmatranih biračkih mesta poštovana je tajnost glasanja. Međutim, na devet biračkih mesta uočeno je kršenje tajnosti glasanja⁸², uglavnom zbog neadekvatnog postavljanja paravana za glasanje, ili više od jedne osobe u glasačkoj kabini na pet posmatranih biračkih mesta.⁸³

Posmatrači ENEMO-a su pozitivno ocenili proces posmatranja na 87 od 90 biračkih mesta, ali su neadekvatni posmatrački uslovi prijavljeni na tri biračka mesta usled njihove prenatrpanosti.

Na 73 posmatrana biračka mesta nije obezbeđen prostor za osobe sa invaliditetom, dok su rampe za invalidska kolica i parking prostor za osobe sa invaliditetom u blizini prostorija biračkog mesta uočeni na svega 15 biračkih mesta.

Na 84 posmatrana biračka mesta, birački odbori su uglavnom sproveli glasanje uredno i u skladu sa procedurama, ali je BO izgubio kontrolu nad biračkim mestom na dva posmatrana biračka mesta. Na dva posmatrana biračka mesta uložene su manje ili neosnovane formalne žalbe.

Posmatrači ENEMO-a su ocenili da su birački odbori vodili proces glasanja kao „dobar“ ili „veoma dobar“ na 86 posmatranih biračkih mesta, dok su četiri posmatrana biračka mesta ocenjena kao „loša“ zbog nemara članova biračkog odbora.

Posmatrači ENEMO-a u Kuršumliji su primetili haotično okruženje u procesu glasanja, gde se 16 biračkih mesta nalazilo u jednoj zgradi. Štaviše, masovni prevoz birača sa Kosova u Kuršumliju stvarao je redove i pometnju kako ispred tako i unutar zgrade⁸⁴. U zgradi je bio još veći red i zbrka, jer dovedeni birači nisu mogli da pronađu pripadajuće biračko mesto. Ovo je dovelo do ograničenog pristupa birača biračkim mestima, kao i do ograničenih mogućnosti za posmatranje procesa.

Proces brojanja

ENEMO je pratio proceduru zatvaranja i prebrojavanja glasova na pet biračkih mesta. Sva posmatrana biračka mesta su zatvorena na vreme, a ni na jednom posmatranom biračkom mestu u momentu zatvaranja nije zabeležen ni jedan red birača. Svi birački odbori na posmatranim biračkim mestima radili su sa dovoljno članova.

⁸¹ Međutim, primećeno je nekoliko slučajeva postojećih preminulih birača u biračkom spisku. Takođe, bilo je slučajeva kada birači nisu mogli da budu pronađeni u biračkom spisku.

⁸² Izborna mesta #119, Novi Beograd; #37, #127, Kragujevac; and #102, Novi Sad.

⁸³ Ocenjeno kao „porodično glasanje“, na biračkim mestima br. 37, Kragujevac; #105, #123, Novi Sad.

⁸⁴ 13 Biračkih mesta organizovano je za glasače sa Kosova, a 3 biračka mesta za glasače iz Kuršumlije u istoj zgradi.

Proces brojanja je počeo na vreme na svim posmatranim biračkim mestima (od 20:05 do 20:30). Na devet od deset posmatranih biračkih mesta uredno su ispoštovane procedure prebrojavanja i popunjeni su protokoli u skladu sa zakonom.

Svi prisutni posmatrači mogli su da posmatraju i fotografišu zapisnike. Na biračkim mestima posmatranim tokom prebrojavanja nisu podneti zvanični prigovori. Na svim posmatranim biračkim mestima izborni materijal je pakovan i zapečaćen u skladu sa zakonom, bez bitnijih odstupanja od propisanih procedura. Procena biračkih odbora tokom prebrojavanja bila je ili „veoma dobra” ili „dobra” na svim posmatranim biračkim mestima.

Prenos materijala lokalnim izbornim komisijama (LIK)

Posmatrači ENEMO-a su pratili prenos izbornog materijala i odgovarajući unos u 5 lokalnih izbornih komisija.⁸⁵ Prenos materijala je obavljen uredno, uz poštovanje procedura u svim komisijama u kojima je ENEMO posmatrao ovaj proces.

U svim posmatranim LIK, ovlašćeni posmatrači su bili u mogućnosti da pravilno posmatraju, a dve od pet komisije nisu delovale prenatrpano. Međutim, posmatrani LIK u Novom Pazaru i Kragujevcu imali su duge redove poverenika biračkih odbora. Sve posmatrane prostorije LIK-a ocenjene su kao adekvatne i sa odgovarajućim ambijentom za dostavu izbornog materijala.

U regionu Vojvodine bilo je slučajeva da birački odbori nisu ispunjavali zapisnik na 4 jezika, kako se zahteva (mađarski, slovački, rusinski, srpski), već samo na srpskom, pošto niko od članova BO nije znao druge jezike.

Ocena rada LIK-a od strane posmatrača ENEMO-a je bila pozitivna (veoma dobra ili dobra) u svim posmatranim komisijama, a njihov rad je ocenjen kao uredan i transparentan u svim posmatranim slučajevima.

Posmatrači

RIK je akreditovala 9 domaćih posmatračkih organizacija sa 6,618 akreditovanih posmatrača za vanredne parlamentarne i predsedničke izbore. Među njima, samo dve akreditovane domaće posmatračke organizacije – CRTA i CeSID su potpisnici Globalnih principa za nestranačko posmatranje i praćenje izbora od strane građanskih organizacija.

Zakonski uslov prema kojem su posmatrači bili u obavezi da budu akreditovani na određenim lokacijama kako bi mogli da posmatraju izbore, uključujući i izborni dan, ostaje razlog za zabrinutost zbog toga što im nije bilo omogućeno da posmatraju van ovih određenih područja. To posebno umanjuje mogućnost međunarodnim posmatračima da slobodno posmatraju čitav izborni proces bez nepotrebnih i preteranih barijera, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima.⁸⁶

⁸⁵ Niš, Novi Pazar, Stari Grad, Kragujevac, Novi Sad.

⁸⁶ Videti paragraf 3.2. Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije.

Trebalo bi izraziti zabrinutost u vezi sa prisustvom stranačkih organizacija civilnog društva prijavljenih u Novom Sadu. Uočene su i aktivnosti OCD koje su lojalne lokalnoj vlasti, a koje pokušavaju da smanje kritičke glasove.

RIK je akreditovala 23 međunarodne organizacije/strane države sa 531 posmatračem.

O ENEMO-u

Evropska mreža organizacija za posmatranje izbora (ENEMO) je međunarodna nevladina organizacija koja predstavlja mrežu nacionalnih nevladinih civilnih organizacija, osnovana 29. Septembra 2001. godine u Opatiji, Hrvatska. Sastoji se od 20 vodeće domaće organizacije za praćenje izbora iz 16 zemalja centralne i istočne Evrope i centralne Azije, uključujući dve zemlje Evropske unije. ENEMO nastoji da podrži interese međunarodne zajednice za promovisanje demokratije u regionu ocenjivanjem izbornih procesa i političkog okruženja i pružanjem tačnih i nepristrasnih izveštaja. Međunarodne posmatračke misije ENEMO-a koriste međunarodna merila i standarde za demokratske izbore u cilju ocenjivanja izbornog procesa i pravnog okvira zemlje domaćina. ENEMO i sve njegove organizacije članice podržale su Deklaraciju o načelima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine i Deklaraciju o globalnim principima za nestranačko posmatranje i nadgedanje izbora od strane civilnih organizacija. Svaki posmatrač ENEMO-a potpisao je Kodeks ponašanja za međunarodne posmatrače na izborima. Organizacije članice ENEMO-a nadgledale su više od 250 nacionalnih izbora i obučile više od 240.000 posmatrača.

Do danas ENEMO je organizovao 39 međunarodnih misija za posmatranje izbora u jedanaest zemalja: Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori 2022. godine; Mađarska, parlamentarni izbori 2022. godine; Kosovo, lokalni izbori 2021. godine; Gruzija lokalni izbori 2021. godine; Moldavija, parlamentarni izbori 2021. godine; Albanija, parlamentarni izbori 2021. godine; Moldavija, predsednički izbori 2020. godine; Crna Gora, parlamentarni izbori 2020. godine; Srbija, parlamentarni izbori 2020. godine; Ukrajina, lokalni izbori 2020. godine; Moldavija, lokalni izbori 2019. godine; Ukrajina, vanredni parlamentarni izbori 2019. godine; Ukrajina, predsednički izbori 2019. godine; Moldavija, parlamentarni izbori 2018-2019. godine; Jermenija, vanredni parlamentarni izbori 2018. godine; Moldavija, predsednički izbori 2016. godine; Ukrajina, redovni lokalni izbori 2015. godine; Ukrajina, parlamentarni izbori 2014. godine; Ukrajina, predsednički izbori 2014. godine; Ukrajina, ponovljeni parlamentarni izbori iz 2012. godine u 5 OIK-a 2013. godine; Kosovo, prvi krug lokalnih izbora 2013. godine; Ukrajina, parlamentarni izbori 2012. godine; Kosovo, ponovljeni parlamentarni izbori 2011. godine; Kosovo, parlamentarni izbori 2010. godine; Kirgistan, parlamentarni izbori 2010. godine; Ukrajina, drugi krug predsedničkih izbora 2010. godine; Ukrajina, prvi krug predsedničkih izbora 2010. godine; Kosovo, lokani izbori 2009. godine; Moldavija, parlamentarni izbori 2009. godine; Gruzija, predsednički izbori 2008. godine; Kirgistan, parlamentarni izbori 2007. godine; Ukrajina, parlamentarni izbori 2007. godine; Ukrajina, lokalni izbori u Poltavi, Kirovgradu i Černigivu 2006. godine; Ukrajina, parlamentarni izbori 2006. godine; Kazahstan, predsednički izbori 2005. godine; Albanija, parlamentarni izbori 2005. godine; Kirgistan, predsednički izbori 2005. godine; Kirgistan, parlamentarni izbori 2005. godine; Ukrajina, ponovljeni drugi krug predsedničkih izbora 2004. godine; Ukrajina, predsednički izbori 2004. godine.

Organizacije članice ENEMO-a su: Centar za građansku inicijativu (CCI), Bosna i Hercegovina; Centar za demokratsku tranziciju – CDT, Crna Gora; Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), Crna Gora; Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Srbija; Gong, Hrvatska; Međunarodno društvo za fer izbore i demokratiju – ISFED, Gruzija; Udruženje KRIIK, Albanija; Udruženje građana MOST, Makedonija; Promo-LEX, Moldavija; OPORA, Ukrajina; Društvo za demokratsku kulturu – SDC, Albanija; Centar za borbu protiv korupcije Transparency (TIAC), Jermenija; Centar za praćenje izbora i demokratske studije (EMDS), Azerbejdžan; Beloruski helšinski komitet (BHC), Belorusija; FSCI, Kazahstan; Kosovski demokratski institut (KDI), Kosovo; Koalicija za demokratiju i civilno društvo, Kirgistan; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Srbija; Obscianske OKO (OKO); Slovačka; Komitet birača Ukrajine (CVU), Ukrajina.