
Transparentnost izborne administracije – pojedini problemi i moguća rešenja

Transparentnost Srbija, Beograd, avgust 2019

Sadržaj

Uvod	3
O aktivnostima TS i analizi	3
Glavni problemi i preporuke	4
Preporuke TS iz 2015. i njihovo (ne)ostvarivanje	4
Zapažanja i preporuke TS na osnovu posmatranja ranijih izbornih procesa.....	4
Preporuke za rešavanje uočenih problema.....	6

Uvod

O aktivnostima TS i analizi

Transparentnost – Srbija u kontinuitetu prati oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja u Srbiji od donošenja Zakona o finansiranju stranaka iz 2003. i njegove prve primene na predsedničkim izborima 2004, kao i postupanje državnih organa koji su nadležni za kontrolu finansiranja izborne kampanje. Glavni deo monitoringa je nezavisno prikupljanje podataka o najbitnijim troškovima izborne kampanje i poređenje sa podacima koji su o tome prijavljeni u izveštajima o finansiranju kampanje. Na ovaj način smo pratili i izbore održane 2007, 2008, 2012, 2014, 2017. i 2018. Počev od parlamentarnih, predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora 2012, razvili smo metodologiju za sistematsko praćenje fenomena „funkcionerske kampanje“, kao i njene medijske promocije. Sve vreme pratimo i postupanje nadležnih državnih organa u vezi sa ovim pitanjima.

Sprovođenje izbornog procesa, birački spisak i izborna administracija nisu bile u fokusu našeg monitoringa. Međutim, ovim pitanjima smo se bavili onda kada su bila od značaja za teme kojima smo se bavili, a naročito finansiranje izborne kampanje. Druga aktivnost koju smo imali jeste sprovođenje međunarodnih istraživanja u vezi sa položajem, ovlašćenjima i radom državnih organa koji su ključni da bi postojao sveobuhvatan sistem za prevenciju korupcije. Metodologija Transparency International u tom pogledu kao jedan od „stubova sistema“ prepoznaje i telo zaduženo za sprovođenje izbora, u našem slučaju Republičku izbornu komisiju.

Glavni problemi i preporuke

Preporuke TS iz 2015. i njihovo (ne)ostvarivanje

Transparentnost Srbija u studiji o sistemu društvenog integriteta 2015, konstatovala da je Republička izborna komisija telo čiji je pravni status nedorečen, a nadležnosti svedene na sprovođenje izbora i dala¹ je sledeće preporuke:

1. Vlada bi trebalo da predloži a Skupština da usvoji zakon kojim bi se osnovala profesionalna nezavisna Državna izborna komisija

Predložili smo da se do donošenja sveobuhvatnog zakonskog rešenja učini sledeće:

2. Narodna skupština bi trebalo da odvoji posebnu budžetsku liniju za finansiranje RIK-a, radi veće transparentnosti trošenja sredstava i efikasnije kontrole;
3. RIK bi trebalo da podnosi izveštaje o radu i parlament bi trebalo da razmatra ove izveštaje;
4. RIK bi trebalo da ažurira informacije na svom sajtu, uključujući Informator o radu;
5. RIK bi trebalo da uvede praksu da materijal i dnevni red sednica budu dostupni članovima RIK-a i novinarima pre sednica.

Glavna preporuka nije realizovana, niti su započete bilo kakve aktivnosti u tom pravcu. Kada je reč o javnosti rada RIK, bilo je pozitivnih pomaka u periodu 2015-2018. Tako su na sajtu RIK počeli da se objavljuju neki podaci o finansijskom poslovanju, izveštaji sa sednica, kao i većina dokumenata koji su usvojeni na sednici, dok neki i dalje nedostaju. Međutim, taj **napredak nije ni na koji način obezbeđen, jer** je objavljivanje i ažuriranje većine podataka i dalje stvar dobre ili loše prakse a **ne i zakonskih rešenja**. Informator o radu je takođe ažurniji i potpuniji, ali još uvek nije u svemu usklađen sa zakonskim obavezama².

Koliko je ovaj napredak bio kratkog daha najbolje pokazuje pomenuti informator o radu, čiji sadržaj uopšte nije ažuriran od januara 2018, iako postoji zakonska obaveza da se to čini na mesečnom nivou.

Zapažanja i preporuke TS na osnovu posmatranja ranijih izbornih procesa

U monitoringu izborne kampanje 2016. i 2017. TS je zapazila sledeće probleme u vezi sa sprovođenjem izbora i izbornom administracijom:

1. Republička izborna komisija nije uspostavljena kao organ koji je nezavisan od onih o čijim interesima donosi odluke, već kao telo koje nema jasan pravni status niti sopstveni budžet a članovi su mu upravo predstavnici zainteresovanih strana;
2. birački spisak ne odražava u potpunosti pravo stanje stvari;
3. postoje značajno manje mogućnosti za kontrolu jednog dela izbornog procesa (glasanje na Kosovu i Metohiji);
4. postoje neispitane sumnje na zloupotrebe u vezi sa falsifikovanjem potpisa za podršku listama;

¹http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf

²http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Final-report---NIS-Serbia_Tracking_reports-eng.pdf

5. izborna pravila ne uređuju na adekvatan način položaj grupa građana;
6. propisi ne daju dovoljno mogućnosti da se spreči zloupotreba posebnih prava koja su garantovana za stranke nacionalnih manjina, fiktivnim registrovanjem političke stranke kao manjinske;
7. način odlučivanja u RIK ne garantuje jednako postupanje u jednakim situacijama;
8. javnost nema mogućnost da se neposredno uveri u ispravnost utvrđivanja rezultata izbora (ne objavljuju se zapisnici biračkih odbora);
9. mogućnost za kontrolu sprovođenja izbornog procesa na biračkim mestima ograničena je na kontrolu dokumenata (ne postoje snimci koji bi mogli da posluže kao dokaz o tome da li je bilo nepravilnosti);
10. na izborima 2017. Republička izborna komisija je počela 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 donese. Kontroverze su izazvale i pojedine druge odluke RIK, pre svega u vezi sa načinom glasanja na KiM i u vezi sa priznavanjem rezultata izbora kada izveštaji sadrže podatke za koje se može pretpostaviti da su pogrešno uneti.
11. podnosioci izbornih lista čiji su predstavnici već zastupljeni u stalnom sastavu biračkih odbora imaju mogućnost da imenuju svoje predstavnike i u prošireni sastav ovih tela, čime se povećavaju troškovi za budžet, a ne doprinosi se boljoj kontroli izbornog procesa;
12. RIK ne objavljuje sve relevantne dokumente, uključujući i pojedine sopstvene odluke;
13. RIK je pasivan u predizbornom i postizbornom periodu – nema poziva biračima da prijave moguće nepravilnosti, nema razmatranja problema koji su se pokazali u prethodnim izbornim procesima;
14. Način uređenja izbornog procesa se negativno odražava i na finansiranje izborne kampanje (vezanost raspodele sredstava za proglašenje zbirne izborne liste, podnošenje izveštaja vezano za okončanje izbornog procesa i kod ponovljenih izbora);
15. Brojne pojave potencijalno ugrožavaju tajnost glasanja ili mogu uticati na slobodno opredeljenje birača, a nisu u potpunosti zakonski uređene (npr. praksa prikupljanja „sigurnih glasova“, organizovano dovoženje birača i drugi vidovi njihovog animiranja da izađu na glasanje koje vrše učesnici na izborima, davanje stvari od vrednosti ili pružanje besplatnih usluga od strane učesnika na izborima ili sa njima povezanih lica).

Preporuke za rešavanje uočenih problema

1. **Položaj i status RIK:** Izmenama zakona uspostaviti RIK kao državni organ sa širim ovlašćenjima i profesionalnim sastavom;
2. **Birački spisak:** razmatranje mogućnosti za objavljivanje dela biračkog spiska na način koji ne bi privatnost pojedinaca, a naročito informacija o novoizvršenim upisima pred lokalne izbore;
3. **Kontrola izdvojenih izbornih procesa:** obezbediti adekvatan način kontrole izbornog procesa koji se sprovodi na Kosovu i Metohiji (birački odbori u proširenom sastavu);
4. **Potpisi podrške:**
 - 4.1. omogućiti građanima da utvrde da li su navodno dali podršku izornoj listi, na isti način kao što proveravaju biračke spiskove;
 - 4.2. ispitati sve sumnje na zloupotrebe u vezi sa falsifikovanjem potpisa za podršku listama, ne samo u slučajevima kada je utvrđena neispravnost davanja podrške, već i kada postoji sumnja da je prikupljanje izvršeno brže nego što je realno moguće;
5. **Nejednak položaj „grupa građana“ i političkih stranaka kao političkih subjekata:** trebalo bi razmotriti moguće modelitete za uređivanje pravnog položaja grupa građana koje se javljaju u svojstvu podnosioca izborne liste / predlagача kandidata i odnosa te grupe građana sa predloženim/izabranim kandidatima, imajući u vidu posledice koje njihov sadašnji položaj ima na finansiranje političkih aktivnosti (ista prava i obaveze kao i političke stranke, ali nema pravnog lica koje može odgovarati za prekršaj, nema članarine niti obaveze da se deo budžetskog novca troši na rad sa članstvom).
6. **Zloupotreba svojstva stranke nacionalne manjine:** pošto ne postoji mogućnost da Republička izborna komisija ospori istinitost statutarnog cilja političke stranke da „predstavlja i zastupa interese nacionalne manjine i poboljšava prava pripadnika nacionalne manjine“, a da pri tom ne prekrši ustavna prava građana (jer niko nema monopol na istinu o tome šta su interesi neke nacionalne manjine i svako je slobodan da se izjasni kao pripadnik određenog naroda), rešenje za problem „fiktivno manjinskih stranaka“ bi se moglo tražiti u oktlanjanju razloga zbog kojih dolazi do problema, a koji podrazumevaju neki vid ozbiljnog zadiranja u postojeći izborni sistem (ili čak odredbe Ustava): a) snižavanje „cenzusa“ za sve učesnike izbora do nivoa „prirodnog praga“; b) drugačiji modalitet za obezbeđivanje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina (npr. sistem garantovanih mesta). TS uviđa nedostatke i postojećih rešenja i alternativa, ali ukazuje na problem i poziva da se o ovom pitanju povede stručna rasprava, uzimajući u obzir i rešenja koja se u sličnim situacijama primenjuju u drugim zemljama.
7. **Arbitrernost u odlučivanju RIK o nepravilnostima:**
 - 7.1. na osnovu iskustava o različitim modalitetima nepravilnosti, izvršiti najveće moguće preciziranje pravila o situacijama kada se izborni rezultati sa određenog biračkog mesta ne mogu priznati zbog utvrđenih nepravilnosti i pravila o tome kada se i pored utvrđenih nepravilnosti na nekim biračkim mestima izbori ne ponavljaju, kako bi se smanjio prostor za arbitrerno odlučivanje RIK;
 - 7.2. uvođenje odvrćajućih kazni protiv odgovornih lica za propuste u vezi sa sprovođenjem izbornog postupka;
 - 7.3. utvrđivanje obaveze da RIK po službenoj dužnosti pokrene postupak protiv odgovornih lica u slučaju utvrđenih nepravilnosti;

8. **Nedovoljna transparentnost ključnih dokumenata o izbornom procesu i rezultatima:** na osnovu zakonske obaveze koja bi bila propisana, objavljivanje svih zapisnika biračkih odbora, odmah po njihovom prijemu na internet stranici RIK, podataka iz statističke obrade tih rezultata, kao i uloženi prigovora;
9. **Nedovoljne mogućnosti za utvrđivanje činjenica u vezi sa nepravilnostima:** razmatranje tehničkih mogućnosti i adekvatne zaštite ljudskih prava, radi uvođenja zakonskog osnova da deo izbornog procesa (naročito rad biračkog odbora nakon zatvaranja birališta) na biračkim mestima bude snimljen radi naknadne provere verodostojnosti prigovora;
10. **Nezakoniti sastav RIK:** pronalaženje zakonskog rešenja za prevazilaženje problema rada RIK-a u nezakonitom sastavu do imenovanja proširenog sastava tog tela, usled natpolovične zastupljenosti članova koji podržavaju jednu listu/kandidata (npr. imenovanje ad hoc članova po funkciji iz reda profesionalnih državnih službenika)
11. **Suvišni budžetski troškovi za rad biračkih odbora:** ukidanje mogućnosti da na predlog podnosioca izborne liste budu imenovani član i zamenik člana biračkog odbora u proširenom sastavu, ukoliko je na predlog istog podnosioca izborne liste, odnosno političkih stranaka koje čine određenu koaliciju, već imenovan član biračkog odbora na tom biračkom mestu u stalni sastav;
12. **Nedovoljna transparentnost RIK:** uvođenje zakonske obaveze da RIK objavi na svojoj internet prezentaciji sve odluke koje donosi;
13. **Pasivnost RIK:**
 - 13.1. uvesti obavezu RIK da u predizbornom periodu pozove građane da prijave sve nepravilnosti i da omogući siguran kanal komunikacije za to, nakon čega bi RIK bio u obavezi da ove navode proveri po službenoj dužnosti;
 - 13.2. uvesti obavezu RIK da nakon okončanog izbornog procesa, zajedno sa Narodnom skupštinom, organizuje javno slušanje radi razmatranja svih problema koji su se pokazali tokom izbornog procesa i načina njihovog prevazilaženja;
 - 13.3. takav skup treba organizovati i pre početka sledećeg izbornog procesa;
14. **Negativan uticaj izbornog zakonodavstva na primenu pravila o finansiranju kampanje:**
 - 14.1. izmena pravila o finansiranju kampanje tako da se učini nezavisnijom od procesa izbora: a) dodela sredstava za prijavljene nosioce proglašanih izbornih lista u fiksnom iznosu, a ne u procentu ukupnih budžetskih sredstava;
 - 14.2. b) podnošenje izveštaja o finansiranju kampanje odmah po njenom okončanju i podnošenje dodatnog izveštaja o troškovima kampanje koji se odnosi samo na ponovljene izbore.
15. **Pojave koje potencijalno ugrožavaju tajnost glasanja ili mogu uticati na slobodno opredeljenje birača:** zakonsko uređenje i ograničenje ili zabrana problematičnih aktivnosti, kao što su praksa prikupljanja „sigurnih glasova“, organizovano dovoženje birača i drugi vidovi njihovog animiranja da izađu na glasanje od strane učesnika na izborima tokom izbornog dana, davanje stvari od vrednosti ili pružanje besplatnih usluga od strane učesnika na izborima ili sa njima povezanih lica.