

ODIHR – skupštinske hronike

Nemanja Nenadić za [Peščanik](#)

Na upit urednika Peščanika, pokušaću da prenesem deo iskustava iz skupštinske [Radne grupe za unapređenje izbornog procesa](#) u kojoj sam „predsedavajući“ od 2. maja ove godine.

Činjenice ukratko – ko i šta

Za one koji nemaju strpljenja za dugo čitanje, odmah na početku dajem nekoliko osnovnih informacija: RG ima 18 članova, od kojih 3 NVO (CESID, CRTA, Transparentnost Srbija), 15 izabranih na predlog poslaničkih grupa i manjinskih stranaka (uglavnom, ali ne uvek poslanici). Od poslaničkih grupa, šest je iz vladajuće koalicije, dve iz manjinskih stranaka koje su deo vlasti, zatim četiri opozicione koje su izabrane sa liste SPN (one koje izlaze na izbore u junu, dok SSP i SRCE ne učestvuju, kao ni NDSS-POKS), grupa građana MI – Glas iz naroda (koju vodi Branko Pavlović, dok Nestorovićeve grupa ne učestvuje), kao i predstavnici SDA i albanske koalicije. Za donošenje bilo koje odluke je potrebno 12 glasova. Radna grupa ima dva zadatka, od kojih prvi nije obavila. To je da u roku od tri nedelje (istekao 20. maja, jer je formirana 29. aprila) predloži izmene zakona i druge mere koje bi primenili državni organi tako da mogu da imaju uticaja i u vezi sa tekućim izbornim procesom. Drugi je da do 30. septembra predloži rešenja za sve nerešene ODIHR preporuke, koji takođe neće ispuniti, ako se nešto bitno ne promeni. Razlog za neispunjenje prvog zadatka nije to što predloga nije bilo, [naprotiv](#), niti to što su predstavnici vlasti te predloge odbili, već što o njima nisu hteli (ili njihovim rečima „mogli“) ni da se izjasne.

Zašto uopšte ODIHR?

ODIHR posmatra izbore u Srbiji od parlamentarnih i predsedničkih [1997.](#) (to su oni izbori što su ih, nakon raspada koalicije „Zajedno“, DS, DSS i GSS [bojkotovali](#), a SPO izašao, i kada je Šešelj pobedio Lilića i umalo [postao](#) predsednik Srbije). Štošta se od tada menjalo, mada neke ocene i dalje zvuče aktuelno, na primer (moj prevod): „Državne medije treba istinski depolitizovati, a prepreke za dostupnost nezavisnih medija otkloniti [...] Takođe treba rešiti pitanje redosleda prikazivanja i sadržine televizijskih vesti, što je bio način za snažno favorizovanje vladajuće partije na ovim izborima“.¹

Ukupno tih [izveštaja](#) ima devetnaest, a dvadeseti će biti pripremljen (atipično) za lokalne izbore 2. juna.

Izveštaji i preporuke ODIHR su važni – reč je o prilično kvalitetnom uvidu u ključna pitanja izbora i njihovog sprovođenja i pri tom solidno standardizovanom, jer ista institucija ocenjuje kvalitet izbornog procesa širom sveta. Ne manje važno, ODIHR je telo koje je osnovao OEBS, organizacija čiji je Srbija član, njihove misije dolaze na poziv Vlade, što bi sve trebalo da smanji prostor za osporavanje njihovih nalaza i da otvori prostor za rešavanje problema koje su istakli. Ipak, u stvarnosti ni jedna ni druga stvar ne funkcioniše. Ako ODIHR kaže nešto što vlastima nije po volji, oni će to relativizovati – nije rekao ODIHR, nego njihovi sagovornici; to što su posmatrači ODIHR, obilazeći Srbiju uočili ozbiljno kršenje zakona na 7% mesta, tumači se kao dokaz da je na 93% mesta sve bilo u redu itd. Ni sistem sa preporukama ne funkcioniše, ali može da posluži kao dobar

pokazatelj šta zaista zadire u interese vlasti – takve preporuke se ponavljaju (gotovo) nakon svakih izbora, a one lakše, koje mogu da [posluže](#) u svrhu statistike, ispunjavaju se.

ODIHR i njegov osnivač nemaju u rukama dovoljno štapova i šargarepa da bi izdejstvovali primenu preporuka. Za razliku od, recimo [GRECO](#), ODIHR ne vrši, ili makar ne promovise dovoljno postizborno evaluaciju učinjenog. Ona se vrši samo posredno, kada nakon sledećih izbora podsete da „ranije preporuke“ nisu ispunjene. Zbog toga specifičnu težinu preporukama ODIHR daje to što se na njih pozivaju drugi, na primer [Evropska komisija](#) ili [Evropski parlament](#).

Slično stoje stvari i na unutrašnjem planu – i opozicija i nevladine organizacije koje prate izbore, a pogotovo vlast, sigurno bolje i više od ODIHR znaju gde su rupe u zakonima, gde su problemi u njihovoj primeni, a gde i otvoreno bezakonje može proći nekažnjeno. Međutim, kada su interesi direktno suprotstavljeni i nema dobre volje da se problemi reše, pozivanje na ODIHR, umesto isticanja sopstvenih predloga, može biti dobar pristup. Tu vlast ne može da kaže „vaši zahtevi su neprihvatljivi“, jer u stvari nije reč o predlozima i zahtevima jedne domaće strane, već o međunarodnoj obavezi koju ta ista vlast treba da ispuni.

Bliska istorija

Kada se opozicija, izložena raznim oblicima maltretiranja, povukla iz Skupštine (saziv 2016-2020) i organizovala proteste širom Srbije, otvoreni su u raznim formatima dijalozi o izbornim uslovima. Vlada je u avgustu 2019. [napravila](#) Radnu grupu za saradnju sa OEBS i ODIHR, koja je pripremila izmene nekoliko zakona, spustila cenzus na 3%, ali je to ipak bilo nedovoljno da se opozicija privoli da učestvuje na izborima 2020.

Poslednji meni znan pokušaj te Vladine Radne grupe da uspostavi komunikaciju sa civilnim društvom dogodio se u februaru 2021, ali su dostavljeni [predlozi](#) ostali bez odgovora. O transparentnosti rada ovog radnog tela najbolje govori to što bi čitalac koji nema mogućnost traganja po Službenom glasniku ostao ubeđen da je na njenom čelu i dalje odavno ražalovani [Nebojša Stefanović](#), kao i to što nikakvih informacija nije bilo od aprila 2021. do novembra 2023.

Februar i mart 2024.

Da Vladina Radna grupa ipak nešto radi, javnost je [saznala](#) 15. marta 2024, kada su objavljene šture informacije o planovima vlasti u vezi sa 25 preporuka iz Konačnog izveštaja ODIHR za izbore iz 2023. (koji je [objavljen](#) 28. februara).

U međuvremenu, nalazi ODIHR (iz preliminarog [izveštaja](#), koji nije sadržao preporuke) bili su često pominjani tokom decembarskih protesta opozicije i inicijative [ProGlas](#), gde je traženo poništavanje izbora. Ustavni sud, kojem je podneta inicijativa za poništavanje beogradskih izbora, o tome očigledno još [nije odlučio](#). Konstitutivna sednica Skupštine je [održana](#) 6. februara, dva dana pre nego što je Evropski parlament [usvojio](#) svoju rezoluciju o izborima. Nakon te rezolucije nema vidljivih aktivnosti EU koje bi se na nju nadovezale; evropski parlamentarci bave se svojim izborima.

Iako je unutar Vlade ovaj put (za razliku od 2022.) pokrenut rad na preporukama ODIHR posle prijema izveštaja, ono što je rađeno tokom marta 2024. bilo je direktno suprotno osnovnoj preporuci ODIHR (br. 1), kojom je traženo da se sve neophodne izmene zakonodavstva iniciraju kroz „inkluzivni konsultativni proces“ i „uz uključivanje relevantnih aktera, kao što su organizacije civilnog društva“. Vlastima je stalo da se bitni međunarodni akteri uvere da se nešto radi: „Na poziv predsednice Vlade sastanku su prisustvovali i predstavnici ODIHR-a, OEBS-a, Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, kao i predstavnici Ambasade Sjedinjenih Američkih Država“.

Opozicija takođe nije uključena, a stranke iz SPN i NADA [potpisuju](#) 9. marta ProGlasov „Dogovor o uslovima za poštene, slobodne i fer izbore“, gde se zahteva „sprovođenje preporuka misije ODIHR ključnih za održavanje fer i slobodnih izbora“.

April 2024.

Kolegijum

Prvu priliku za dijalog o ispunjavanju preporuka ODIHR parlamentarna opozicija je dobila 1. aprila 2024, za kada je [sazvan](#) skupštinski Kolegijum. O tome šta se dešavalo na tom sastanku i njegovom nastavku 3. aprila ne znam mnogo više od čitalaca ovog teksta. Ako je suditi po vestima, opozicija je na ovim susretima [imala](#) tri zahteva – formiranje komisije koju će činiti predstavnici vlasti, opozicije i civilnog društva, koja bi uradila reviziju biračkog spiska, da javni servisi počnu profesionalno i odgovorno da izveštavaju, tako da svi učesnici izbora mogu da imaju adekvatnu zastupljenost i da svi lokalni izbori koji treba da se održe ove godine budu u istom danu. Prvi zahtev direktno proističe iz preporuke broj 4 ODIHR-a sa poslednjih izbora, drugi ima osnova u preporukama iz ranijih izbornih ciklusa. Možda bi ODIHR bio saglasan i sa trećom tačkom, ali je pitanje budućih lokalnih izbora svakako bilo van mandata posmatračke misije za parlamentarne izbore.

U susret ovom sastanku, Transparentnost Srbija je dostavila i predsednici Skupštine i svim poslaničkim grupama detaljan [osvrt](#) na preporuke ODIHR i predloge Vladine Radne grupe. Još bitnije, dostavili smo spisak od 62 preporuke sa ranijih izbora (2017, 2020. i 2022.) koje po oceni samog ODIHR nisu bile u celosti ispunjene. Njih je Vladina Radna grupa ignorisala, što je takođe direktno suprotno onome što je ODIHR rekao: da preporuke iz 2023. „treba pročitati zajedno sa prethodnim preporukama ODIHR, koje još uvek nisu rešene“.

11. april

Prvi događaj o kojem mogu nešto da kažem iz ličnog iskustva jeste [sastanak](#) od 11. aprila, koji je široj javnosti ostao najpoznatiji po prisustvu ambasadora (što je ujedno bio i razlog odsustva dve poslaničke grupe) i [izjavi](#) američkog ambasadora po izlasku iz sale o tome da međunarodna zajednica „ne voli bojkote kao način prevladavanja problema“.

Taj sastanak je bio zatvoren za javnost i zato neću pisati mnogo o tome šta su govorili drugi. ODIHR preporuke i njihovo ispunjavanje, iako zvanična tema sastanka, u stvari nisu bili u prvom planu, već odlaganje ponovljenih beogradskih izbora, sa idejom da se (neke) preporuke ispune pre toga.

U materijalima za sastanak se našlo pet radnih verzija izmena i dopuna zakona koje je pripremila Vladina Radna grupa, o čemu takođe nije bilo reči (TS je dostavila pisane komentare na [dva zakona](#), slično postupaju i kolege iz CESID i CRTA).

Na samom sastanku, pročitani su, ali ne i podeljeni, predlozi za formiranje dve radne grupe koje bi formirali skupštinski odbori za pravosuđe i ustavna pitanja. Jedna bi se bavila revizijom biračkog spiska, a druga bi bila zadužena za izradu izmena zakona vezanih za ODIHR preporuke. U oba slučaja predložen je spisak članova koji bi uključivao predstavnike poslaničkih grupa, tri NVO i brojnih organa izvršne vlasti (praktično Vladinu Radnu grupu). To nije bilo dobro rešenje i omogućilo bi nadmoćnu većinu predstavnika vlasti kod bilo kakvog odlučivanja. Sećanje je varljivo, ali mislim da je već tada dogovoreno da predstavnici izvršnih organa učestvuju u radu, ali ne i odlučivanju.

Na moje pitanje zašto radne grupe odbora, a ne skupštinska [komisija](#) koja i formalno predstavlja osnov da se u skupštinsko telo uključe osobe koje nisu narodni poslanici i koja ima „pravo da traži od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje

su mu potrebne“, odgovor je da se to čini u interesu vremena. To jest, da bi se odmah počelo sa radom, bez sazivanja plenarne sednice Narodne skupštine. Kasnija dešavanja su pokazala da taj argument ne stoji – pre nego što je i jedna od ove dve radne grupe formirana, Skupština se sastala da bi usvojila dogovorene izmene Zakona o lokalnim izborima (spajanje svih preostalih izbora za 2. jun). Kad je reč o reviziji biračkog spiska čak ni format skupštinske komisije ne bi bio podoban – za tako nešto su potrebna ovlašćenja koja se mogu dati jedino zakonom.

Diskusija sa tog sastanka je uzrokovala da nekoliko nedelja kasnije predsedavam Radnom grupom. Bilo je to ovako: poslanik Škrijelj iz SDA je predložio da radnom grupom predsedava „neko iz opozicije, ili još bolje iz civilnog društva“, što je na licu mesta prihvaćeno. Isto tako je bez diskusije prihvaćeno da radna grupa dobije zadatak da se bavi svim nerešenim preporukama ODIHR, a ne samo onim sa poslednjih izbora. To je veoma značajna stvar, jer ODIHR ne ponavlja posle svakih izbora sve ono što je bitno, već vrši selekciju po kriterijumima koji nisu uvek jasni. Na primer, za finansiranje kampanje je jedna od najbitnijih preporuka ona koja se odnosi na ograničavanje troškova kampanje, koja 2023. nije izričito ponovljena. Da je zadatak bio vezan samo za najnovije preporuke, u oblasti finansiranja kampanje bi na stolu bila samo neka sporedna pitanja.

Na pitanje u vezi sa kojim se [BIRODI](#) zvanično i obratio Narodnoj skupštini – po kojim kriterijumima je određeno koje nevladine organizacije će biti (odnosno neće biti) pozvane, odgovor ne znam. Moguće je da su CRTA, CESID i Transparentnost bili navedeni u nekom od predloga tada ujedinjene opozicije ili na sastanku kolegijuma početkom aprila.

Nakon sastanka su učesnici [zamoljeni](#) da sledećeg dana do podneva dostave predloge o načinu daljeg rada na primeni preporuka ODIHR i predlog dva lica koja će biti imenovana u „Komisiju radi vršenja uvida, revizije i kontrole JBS“, uz obaveštenje da će resorna ministarstva uvrstiti u roku od pet dana ranije dostavljene komentare u pripremljene radne verzije pet zakona, kako bi nakon toga konačni zakonski predlozi ušli u skupštinsku proceduru. Odgovor TS je [ovde](#).

17. april

Dva dana pre zakazanog sastanka, u dopisu predsednice Skupštine su, kako je rečeno, [sumirani](#) prispeli predlozi, u vezi sa pet tema. 1) Formiranje radnog tela ili komisije od predstavnika poslaničkih grupa, NVO i manjinskih poslanika. Neke od preporuka su posebno izdvojene kao prioritete (1, 4, 5, 6, 7, 18, 19 i 21). 2) Predlozi da se pravo glasanja na određenom mestu uslovi dužinom trajanja prebivališta (prihvaćeno, uz napomenu da ostaje pitanje 6 ili 12 meseci). 3) Predlog SPN za obustavu izbornih radnji za raspisane beogradske izbore (uz komentar: „predlog je apsolutno neprihvatljiv i suprotan Ustavu“). 4) Pomeranje datuma ostalih lokalnih izbora na jesen (SDA i PDD), za koji je ostavljen prostor da se „o njemu razgovara“. 5) Iako opozicione stranke i NVO nisu dostavile predloge članova, a neke su ponovile predlog da se Komisija formira zakonom, predlog vlasti je bio da se to ipak učini skupštinskom odlukom.

Na [sastanku](#) od 17. aprila se vrlo malo govorilo o bilo kojoj od preporuka ODIHR, već o (ne)mogućim načinima da se izbori, a posebno beogradski, odlože za jesen, kao i o tome da se održe istovremeno (predlog Ustavnog zakona koji je obrazlagao profesor Marinković). O svemu ovome je javnost već dosta saznala od glavnih aktera, pa se neću zadržavati.

26. april

U međuvremenu je došlo do podele u opozicionoj koaliciji, pa na sastanku nisu učestvovalе stranke koje ne izlaze na junske lokalne izbore. Teme su bili nacrti akata za formiranje dva skupštinska radna

tela, ali se ponovo, gotovo isključivo pričalo o onom koje na kraju nije formirano (za reviziju biračkog spiska).

Predsednica Skupštine saopštava tim povodom: „Poslanici vladajuće većine predložili su, zarad efikasnosti, formiranje radnog tela, koje bi moglo odmah da počne sa radom. Na izričit zahtev narodnih poslanika iz redova opozicije i predstavnika organizacija civilnog društva, taj predlog nije prihvaćen.“ U retrospektivi je jasno koliko je ovaj argument bio neosnovan. Skupština se sastala svega pet dana kasnije (1. maja), pa ponovo 10. maja. To znači da je itekako bilo vremena da se donese zakon i da se planirano telo za reviziju biračkog spiska ustanovi, *ali sa zakonskim ovlašćenjima* koja bi mu omogućila da taj posao zaista uradi, a koja radna grupa Odbora za pravosuđe ni po kom osnovu ne bi mogla da ima. Naravno, ni u jednom ni u drugom slučaju, revizija ne bi mogla da se izvrši do 17. maja (dan zaključenja biračkog spiska), ali bi možda bila uspešno započeta.

Predlog za formiranje Radne grupe za preporuke ODIHR je [prihvaćen](#) uz najavu da će to biti učinjeno tri dana kasnije.

Pre formiranja Radne grupe

Dok je trajala komunikacija oko formiranja radne grupe i njenih zadataka, predlagao sam da se preispita rok od tri nedelje za formulisane predloge koji mogu imati uticaja na aktuelne izbore. On je možda imao smisla 12. aprila kada ga je predložila [SPN](#), ali je bio očigledno predugačak kada se računa od 29. aprila, kao što se na kraju desilo.

Takođe sam ukazao da bi ovlašćeni predlagači za članove Radne grupe, pre nego što ona bude formirana, trebalo da ukažu na to za koje preporuke ODIHR smatraju da su „podobne i prioritete za realizaciju (potpunu ili delimičnu u tom periodu)“.

Ovo nije učinjeno, te je Radna grupa započela svoj rad bez unapred utvrđenih stavova predlagača o tome kojim prioritarnim pitanjima treba da se bavi u početnom periodu, i bez znanja o tome kada bi Narodna skupština u plenumu mogla da razmatra one predloge za izmene i dopune zakona oko kojih u okviru Radne grupe bude postignuta saglasnost.

2. maj – izbor

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je na sednici od 29. aprila [usvojio](#) Odluku o obrazovanju Radne grupe, ali prvi sastanak nije sazvan za isti ili sledeći dan, koji je još uvek bio radni. Umesto toga, 1. maja je stigao poziv od zamenice predsednika Odbora (predsednica je u međuvremenu postala ministarka) za prvi sastanak 2. maja, sa izborom predsedavajućeg kao jedinom tačkom dnevnog reda. Kolege iz druge dve NVO su me još od 11. aprila videle na tom mestu, a ja sam tu ulogu prihvatio.

Možda je ovo pravo mesto da napravim digresiju i objasnim motive za takav potez, ma koliko oni bili očigledni meni samom, a i mnogim ljudima sa kojima sam pričao. Transparentnost Srbija među prioritarnim oblastima rada ima upravo neka od pitanja kojima bi trebalo da se bavi radna grupa. Predloge za poboljšanje pojedinih propisa bitnih za izbore kolege i ja smo pisali i obrazlagali još od leta 2002. (počev od finansiranja izborne kampanje, preko suzbijanja prostora za zloupotrebe javne funkcije i javnih resursa, medijske regulative, državnog oglašavanja i krivičnih normi). Mnogi od tih predloga su tokom vremena ušli u zakone, ali je i dalje znatno više onih koji nisu. Koristimo svaku priliku da ih predložimo i predstavimo (javne rasprave, formalni i neformalni dijaloz, dostavljanje predloga amandmana poslaničkim grupama, susreti sa ODIHR i drugim stranim posmatračima, posete i izveštaji EU institucijama, medijske izjave...), ma koliko izgledi za uspeh bili mali. Situacija u kojoj vlast ne samo da poziva da joj se dostave predlozi, već nudi i učešće u odlučivanju, svakako

spada među bolje prilike da se načini neka promena. Predsedavanje je veliki teret, iako su se kolegice i kolege (Klačar, Dimitrijević, Jaraković, Komatina, Sepi) veoma potrudile da mi pomognu. Pored očekivanog posla na samim sastancima, bilo je i dosta administrativnog, plus medijska gostovanja na ovu temu. Predsedavanje sam ipak video kao mogućnost da se izbegnu neke od procesnih zloupotreba koje smo takođe imali prilike da iskusimo mnogo puta na radnim grupama – da se o bitnim predlozima ne glasa, da onaj ko rukovodi predstavi kao da je dogovoreno nešto što nije i slično.

Na 15-minutnoj izornoj sednici desilo se nešto bitno. Iako nikakva diskusija nije bila predviđena, nakon što me je Pavle Dimitrijević formalno predložio, iskoristio sam priliku da prisutnim članovima, pre nego što podignu ruku, predočim šta ih čeka. Da od prvog radnog dana nakon praznika (7. maj) do 15. maja treba da se radi svakodnevno, kako bi Radna grupa prioritetne predloge izmena i dopuna zakona formulisala do tog datuma, iako je rok bio (očigledno prekasni) 20. maj. Zato je rok za dostavljanje predloga bio 7. maj (do podneva). Iako kratak, taj rok je bio primeren, budući da su i pre formiranja radne grupe, tokom celog aprila, dostavljani brojni predlozi.

7. maj

Prvi znak da stvari neće biti u redu ukazao se pre nego što je prva radna sednica i počela. Predloge su poslali CRTA, CESID, TS, ZLF, Ekološki ustanak, NPS i SDA. Ništa od stranaka iz vlasti, čak nisu ponovili nijedan od onih predloga Vladine Radne grupe. Znalo se od početka da će najvažnije preporuke biti one koje se odnose na medije, birački spisak, pritiske na birače i funkcionersku kampanju.

Atmosfera za rad je dobra, diskusije uglavnom korektne ili čak naglašeno ljubazne.

Na ovu sednicu smo pozvali REM (došao je S. Simović, pravnik), zato što se dve preporuke iz poslednjeg izveštaja odnose na njih, a oni su upravo završavali Pravilnik kroz koji su ta pitanja mogla da se reše. Pozvan je i Dejan Đurđević, predsednik Vladine Radne grupe, sa ciljem da objasni zašto su u izveštaju o njihovom radu rubrike koje se odnose na neke od najbitnijih preporuka (npr. pritisci na birače) ostale prazne, da li je uopšte bilo nekih ideja da se tu nešto uradi i zašto ništa nije planirano. On se nije pojavio, iako je Odlukom Ustavnog odbora predviđeno da je i njegova matična institucija (Republički sekretarijat za zakonodavstvo) dužna da sarađuje sa RG.

Iako je razgovor sa Simovićem iz REM-a bio sadržajan, nije na kraju bio od velike koristi – Pravilnik je već bio usvojen na Savetu REM, samo se čekalo objavljivanje. Navodno, postoji odredba Pravilnika na koju se REM i bilo koji podnosilac pritužbe može pozvati u slučaju da se na televiziji emituje materijal koji snime učesnici kampanje (jedna od preporuka ODIHR se odnosi na to). Kad je reč o monitoringu REM, kako se iskristalisalo, rešenje mora da se traži na drugi način i za ove i za buduće izbore. Raspravlja se i o drugim stvarima vezanim za medije – prenošenje informacija o funkcionerskoj kampanji (predlog CESID), preporuke za profesionalizaciju javnih servisa i drugo.

Druga velika tema istog dana bio je birački spisak. Tu je Jelena Jerinić iznela predlog za brisanje promena u Uputstvu za sprovođenje Zakona o JBS (stvar koja je ubrzo potom rešena kroz direktan politički dogovor), kao i predlog za dopunu zakona kako bi se omogućila revizija biračkog spiska. Priča se i o povećanju broja dostupnih informacija iz biračkog spiska. CRTA obrazlaže predlog mere koja bi omogućila građanima da lakše provere ko je sve prijavljen na njihovoj nepokretnosti. Diskusija potom skreće u konkretne primere, a predstavnici vladajućih stranaka izražavaju bojazan za bezbednost ako se objavi broj registrovanih birača po adresi. Dogovoreno je da se pozove predstavnik MUP za razjašnjenja.

Treća velika tema – pritisci na birače. Stevanović iz Ekološkog ustanka predstavlja predlog za dopune Krivičnog zakonika, diskutanti iz vlasti karikiraju predlog da se kod pojedinih krivičnih dela briše teško dokazivi deo o određenoj nameri počinioaca. Slede predlozi za primenu posebnih istražnih radnji kod izbornih krivičnih dela, za odgovornost direktora javnog preduzeća, pa onda predlog javnim tužilaštvima da proaktivno informišu javnost o tome šta je sve predviđeno kao krivično delo u vezi sa izborima. Zlata Jusufović obrazlaže predlog NPS u vezi sa glasanjem van biračkog mesta, predstavnici vlasti pozivaju da se ne koristi termin „zloupotrebe“ ili ukazuju na teškoće u utvrđivanju da li je neko zaista nemoćan. Čini se da će biti teško doći do saglasnosti oko predloga iz ove grupe.

9. maj

Zbog drugog sastanka na koji će ići veliki broj članova, radi se samo dva sata.

Milan Andrić iz MUP odgovara na brojna pitanja – šta od podataka postoji u registrima u MUP, šta se može izlistati i sortirati, obećava dodatne informacije naknadno. Tu je i dvoje predstavnika Agencije za sprečavanje korupcije (Jasmina Ćirković, Dušan Jeličić) – daju osvrt na predloge iz dva njihova zakona, neki od poslanika koriste priliku da iskažu nezadovoljstvo zbog ranijih odluka Agencije. Neminovni su i primeri zloupotreba iz prakse, koje pokušavam da kanališem u predloge za izmenu zakona. Razdvajanje javne i političke funkcije u kampanji – velika tema. Prinuđen sam da pročitam zašto je ODIHR i dalje ostavio ovu preporuku potkrepljujući je primerima prednosti koju je vladajuća stranka uživala sveprisutnošću svog (bivšeg) predsednika. U okviru iste preporuke je i zloupotreba službenog položaja. Govori se o sankcijama koje nisu propisane za pojedine prekršaje. Sledi polemika sa predstavnicima Agencije oko izricanja „mere upozorenja“ onima koji prekrše pravila i praksom da se nakon nje ne pokreću prekršajni postupci protiv javnih funkcionera, pa zatim o kasnom objavljivanju rešenja zbog dugog perioda dostave. Predstavljam predlog za izmenu člana 50 Zakona o sprečavanju korupcije, koji bi bitno suzio mogućnost vođenja funkcionerske kampanje. Komentari su uglavnom korisni, ali bez izjašnjenja predstavnika vlasti o ključnom delu – ograničavanje mogućnosti da se vode promotivne aktivnosti, dok predstavnica Agencije govori o izmenama tog člana koje su ranije načinjene i ukazuje da se mera odnosi i na druge državne organe. Zatim se govori o preporuci ODIHR u vezi sa objavljivanjem odluka Agencije, postupanju Upravnog suda i o tome kako bi Agencija trebalo da prati poštovanje ove obaveze i da postupa po službenoj dužnosti.

10. maj

Imamo opet samo dva sata na raspolaganju, jer je zakazana sednica na kojoj se menja Zakon o JBS. Prolazimo kroz pitanja vezana za finansiranje izborne kampanje. Prvo oko vremena raspodele novca iz budžeta za kampanju, pa diskusija skreće na izbornu jemstvo, koje više ne može biti tema za ovu izbornu kampanju. Zatim slede ideje šta da se uradi da bi se sprečile zloupotrebe kod davanja javnih prostora učesnicima u kampanji, stižu korisni predlozi za dopune. Obrazlažem potom predlog kako da se obuhvate troškovi kampanje kada osoba koja plaća trošak navodno nije povezana sa strankom, pa za povećanje javnosti podataka dok kampanja traje i na kraju detaljne predloge za bolje definisanje kaznenih mera. Kad je tema zaokružena, krećemo na preostale predloge, Pavle Dimitrijević predstavlja predlog za osnivanje Komisije za reviziju biračkog spiska. Škrijelj iz SDA daje predloge za ograničenje zapošljavanja u javnim institucijama tokom izborne kampanje, čuju se protivni glasovi od stranaka na vlasti i ukazivanje na ustavna prava i moguće teškoće. Ubrzo se otvara tema „sigurnih glasova“ i odlaska na mitinge zaposlenih iz javnog sektora. Dajem predlog da se umesto propisivanja zabrana za ovaj izborni ciklus ide sa rešenjem da se objave podaci o novim zapošljavanjima, isplata za socijalna davanja, korišćenju službenih vozila i slično. Potom se prelazi na drugu temu, predlog CRTA da se proširi pravo na podnošenje prigovora, Dinčić iz DS daje dodatne argumente, pokreće se i

pitanje prikupljanja potpisa (Stevanović, Jerinić) i njihove kontrole, Bojan Klačar predstavlja preostale preporuke CESID-a.

13. maj

Planirao sam da počne glasanje i osmislio fleksibilan način kako to da se učini, a koji se obično primenjuje na radnim grupama za izradu zakona. Da se podneti predlozi usaglašavaju na licu mesta i da te promene budu svima vidljive na ekranu pre nego što se formalno iznesu na glasanje. Prisutni su skoro svi članovi, čini se da bi rad mogao biti uspešan.

Još nekoliko predloga je ostalo da se obrazloži, pa počinjemo od toga – mehanizam za proveru potpisa podrške izbornim listama i davanje dodatnih prava posmatračima izbora. To prouzrokuje diskusiju; Đorđe Komlenski iz PS daje na to negativne komentare, Jelena Jerinić daje dodatne argumente za predlog. Potom obrazlažem preporuku za tužilaštva (kako da obaveštavaju javnost o krivičnim delima i postupanju po krivičnim prijavama). Pošto nema garancije da će REM vršiti monitoring, Dimitrijević predlaže meru koja bi obezbedila da se o tome dostave podaci. Marina Mijatović daje sugestije kako da se utvrdi dodatno zapošljavanje i isplate.

Zaključuje se diskusija i treba da se počne sa završnim razmatranjem predloga i odlučivanjem o njima. Uglješa Mrdić iz SNS iznosi primedbu da se predlozi moraju konkretizovati i uobličiti u određenu formu da bi o njima moglo da se glasa. Komlenski i Risto Kostov iz PUPS se pridružuju. Ostatak vremena provodimo u utvrđivanju koji je to tačno oblik u kojem predlozi treba da budu da bi se o njima glasalo. Predlažem da se odredi pauza od sat vremena da bi se to učinilo, predstavnici vlasti ukazuju da treba više (što se pokazalo kao istina). Mnogi se uključuju sa korisnim predlozima. Prihvaćeno je da se predlozi šalju sukcesivno uz molbu da poslednji materijal bude poslat najkasnije do sutra ujutro u 9, pošto sednica počinje u 11 sati.

Potom se pod tačkom „razno“ otvara diskusija o izmenjenoj odluci i ovlašćenjima koja imaju članovi i zamenici članova (provera sprovođenja izmenjenog Zakona o JBS) u vezi sa čime mnogo toga nije jasno.

Radna grupa se razilazi, ali ostaju predlagači iz NVO i opozicionih grupa da uredi i koriguju svoje predloge. U interesu bržeg odlučivanja i uspešnog rada, od nekih predloga (privremeno) odustaju i ostavljaju ih da se o njima odlučuje kada Radna grupa nastavi sa radom posle izbora. Nekoliko zaposlenih u skupštinskoj službi ostaje do kasno u noć.

14. maj

Dan je za glasanje, a ima svega 13 prisutnih, praktično će biti neophodan konsenzus da bi bilo šta prošlo. Uobičajeno je 24 predloga; 22 su poslata prethodno večer, samo dva rano ujutro. Uglješa Mrdić moli da se glasanje odloži jer je njemu i kolegama iz vladajuće koalicije potrebno vreme za analizu, i da nisu imali vremena za to, jer je u pitanju 86 stranica teksta, i da bi voleli da se izjasne „na sastanku koji bi bio posle određenog vremena“. Filip Tatalović iz DS podseća da je reč o predlozima koji su dostavljeni 7. maja, a da su sada samo uobličeni u formi u kojoj je vladajuća većina to tražila.

Slede razni predlozi i pokušaji kompromisnog rešenja – da se glasanje ipak održi posle kraće pauze, makar o predlozima koji su manje složeni (npr. preporuke za državne organe), da se glasanje održi najkasnije sutra, da se precizira dan kada će se odlučivati. Ništa od toga nije uspelo. S obzirom na to da bi se glasanje izvesno završilo bez ijednog prihvaćenog predloga, primoran sam da ga odložim. Podsećam na rokove koje Radna grupa ima i na dinamiku rada koju sam najavio na početku.

Dogovaramo se oko toga da dostavljene predloge pošaljemo na mišljenje ministarstvima, kako bi to ubrzalo potonji postupak pred skupštinskim Odborom za ustavna pitanja, ako neki od tih predloga bude izglasan na Radnoj grupi. Predstavnici vladajuće većine predlažu da se rad nastavi, pozivanjem predstavnika institucija i slično, ali to odbijam, jer glasanje o predlozima ima prioritet. Glasa se o predlogu da se predstavnici većine do sutra u 11 izjasne *kada će moći da se izjasne o predlozima*, kako bi se znalo kojom će se dinamikom raditi. Šestoro prisutnih je za, oni koji bi trebalo da se obavežu su protiv.

Rad Radne grupe je blokiran na neodređeno vreme, uz veoma izglednu perspektivu da prvi zadatak uopšte ne bude ispunjen.

17. maj

Pošto nije bilo informacije o vremenu kada će predstavnici vlasti biti spremni da glasaju ni 14, ni 15, ni 16. maja pre podne, zakazujem nastavak za 17. maj, jer je postojala makar hipotetička šansa da se predlozi usvoje u roku koji je određen Odlukom. Odaziva se deset članova. Nedostaje sedmoro iz vladajuće koalicije (od kojih je jedan najavio da će biti odsutan zbog drugih obaveza, a jedan unapred izjasnio da misli da je sastanak nepotreban dok se predlozi ne analiziraju) i predstavnik albanske PDD (koji nije bio ni na jednom sastanku). Svi prisutni se izričito izjašnjavaju da su spremni da se ponovo okupe i 20. maja. Upućujem dopis odsutnima da se do 16:00h izjasne da li će biti spremni da glasaju u ponedeljak i da se izjasne *o bilo kojem* od dostavljenih predloga. Niko ne odgovara.

20/21. maj

Na osnovu zapisnika skupštinske službe, koje dopunjujem mestimično, sastavljam [Informaciju](#) za odbor za Ustavna pitanja. Takođe, svi predlozi koji su bili izneti u traženoj formi su [objavljeni](#).

Zašto se sve desilo ovako?

Odgovor bi mogao biti jednostavan – da je vlast želela da opstruiše usvajanje bilo kakvog predloga koji bi popravio uslove pod kojima se vode poslednje nedelje kampanje, održavaju i kontrolišu izbori od 2. juna, i da su predstavnici vlasti od početka planirali da tako učine, a da su u međuvremenu koristili činjenicu da u tome učestvujemo kao dokaz svoje otvorenosti za konsultacije.

Iako ovo zvuči logično, mislim da ne može biti cela istina. Za opstrukciju rada su postojali i drugi, znatno manje kontroverzni i znatno manje očigledni načini. Na primer, članovi RG iz vladajućih stranaka su mogli da postave veliki broj, i to sasvim primerenih pitanja o predlozima koji su im predstavljeni, da zatraže dodatna objašnjenja i da na taj način produže diskusiju o njima, a vreme za rad je bilo već veoma ograničeno usled raznih drugih sastanaka i sednica u Skupštini.

Takođe, ovako očigledna opstrukcija nikako ne može biti u interesu vlasti ako im je (a jeste) cilj bio da pred domaćom, a naročito međunarodnom javnošću stvore predstavu o svojoj kooperativnosti i spremnosti da nešto promene. Kao što su, na primer, učinili kada su doneli one izmene Zakona o jedinstvenom biračkom spisku a potom to predstavili kao izlazak u susret zahtevima opozicije. Taj cilj bi, makar delimično, mogli da ostvare da su prihvatili *neke* od dostavljenih predloga, ali svakako ne time što su o predlozima odbili da se izjasne.

Ne bi me nimalo začudilo da je razlog prozaičniji i porazniji. Na primer, da osobe koje je vlast delegirala u Radnu grupu jednostavno nisu imale ovlašćenje da se o bilo čemu izjasne u ime koalicije, a da osoba X, od koje je zavisilo kakav će biti stav po ovim silnim predlozima, nikako nije nalazila vremena da se time bavi.

Šta dalje?

Nema smisla da Radna grupa nastavi da radi ni posle izbora, ako se mnogo toga ne promeni. Ne samo da neće formulisati rešenja za preporuke ODIHR do kraja septembra ove godine, već ni do sledećih parlamentarnih izbora. Neki od predloga koje sam dostavio Odboru za ustavna pitanja odnose se na sledeće:

1. Obezbeđivanje veće javnosti rada Radne grupe.
2. Uključivanje zainteresovane javnosti kroz objavljivanje javnog poziva zainteresovanim licima da dostave svoje predloge za rešavanje problema na koje je ukazano u preporukama ODIHR.
3. Radna grupa u ovom trenutku ima dužnost da izradi predloge izmena i dopuna zakona i predloge drugih mera, ali ne postoji dužnost svakog od članova ponaosob da iznese takve predloge ili da podrži (ako nema sopstveni) predlog koji je izneo drugi član Radne grupe. Usled toga, donošenje odluka može biti zakočeno zbog toga što ne postoji dvotrećinska većina za podršku iznetim predlozima. Zbog toga bi glasanje trebalo da se vrši samo izjašnjavanjem između alternativnih predloga koji se odnose na istu materiju (npr. isti član zakona).
4. Svi članovi Radne grupe treba da budu ovlašćeni od strane svojih predlagača da učestvuju u procesu odlučivanja, a period za eventualne dodatne konsultacije treba da bude vremenski ograničen.
5. Treba preispitati postojeći rok za okončanje rada Radne grupe i obavezati Radnu grupu da pripremi predloge rešenja i za preporuke koje će ODIHR dati nakon aktuelnih lokalnih izbora.
6. Prilikom pripreme eventualne izmene Odluke o obrazovanju Radne grupe, trebalo bi ponoviti poziv za učešće poslaničkim grupama koje do sada nisu koristile tu mogućnost.
7. Treba jasno urediti pitanje eventualne komunikacije između Radne grupe i ODIHR, te razjasniti da li postoji preklapanje delokruga sa Radnom grupom Vlade Republike Srbije koja saraduje sa ovom institucijom.
8. Trebalo bi precizirati dalje postupanje Radne grupe, odnosno Odbora, u slučaju da neki od organa i organizacija koji imaju obavezu ne odgovori na zahtev ili poziv Radne grupe.
9. Potrebno je urediti i druga pitanja koja nisu u potpunosti uređena Odlukom, niti ih je moguće urediti na adekvatan način shodnom primenom Poslovnika Narodne skupštine.
10. Bilo bi korisno izričito predvideti mogućnost formiranja podgrupa za pojedina pitanja, u okviru kojih bi zajedno sa članovima Radne grupe radili i predstavnici drugih institucija na pripremi radnih verzija pojedinih akata.
11. Potrebno je utvrditi dinamiku rada ne samo Radne grupe, već i Odbora, kao i Narodne skupštine, u vezi sa izmenama i dopunama zakona koji budu predloženi na osnovu dostavljenih materijala od strane Radne grupe, kako bi trud koji ulože članovi Radne grupe doneo rezultate zbog kojih je ona i obrazovana.

23. maja 2024.