

Предлози у вези са реализацијом појединих препорука из коначног извештаја ODIHR после избора из децембра 2023 и неиспуњених препорука после ранијих избора

Транспарентност Србија

Београд, 4.7.2024. (ажурирани текст из априла 2024)

Достављено: Радној групи за унапређење изборних услова

Препоруке из 2017. које нису у потпуности испуњене

Нису испуњене уопште

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

2. Да би се учесницима избора обезбедиле једнаке могућности у такмичењу, потребно је строго поделити активности које су државничке и оне које су страначке и придржавати се те поделе.

Коментар ТС: Коментар ТС: Пошто је препорука поновљена у измењеном облику и 2023, коментар је дат у осврту на препоруке из 2023.

Потребне измене:

Члан 50. Закона о спречавању корупције, како би се прописала ограничења за промотивне активности јавних функционера током изборне кампање. Предлог дат у априлу и мају 2024.

Друге одредбе истог закона (предлози дати у априлу и мају 2024) који се односе на проактивно поступање Агенције за спречавање корупције, вођење поступка пред Агенцијом и казне.

У вези са овим изменама, корисно би било изменити бројне друге прописе (Закон о локалној самоуправи, Закон о Влади и други прописи којима се утврђује шта је дужност јавног функционера), јер се само кроз дефинисање тих обавеза може утврдити да ли је било неопходно да се одређена активност спроводи и током изборне кампање.

У сваком случају је неопходно, кроз допуне Закона о Влади и Закона о локалној самоуправи прецизирати шта су послови које обављају чланови Владе којој је престао мандат, као и шта су послови које обављају чланови Привременог органа града или општине.

У Закону о електронској управи (допуне које би уредиле шта се обавезно објављује на веб-сајтовима државних органа), или сличне допуне у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (што би било лошије решење). Допуне треба да покрију информације о активностима јавних функционера током кампање, али би требало да имају и шири захват – информације о трошковима органа јавне власти током изборне кампање, нарочито оним који би могли да буду предмет злоупотребе – коришћење возила, нова запошљавања, ванредни радови, исплате социјалне помоћи и слично.

До измена Закона о електронским медијима, требало би допунити Правилник РЕМ за изборну кампању, тако да се обухвате активности појединих функционера који су сада изузети.

5. Државна тела не би требала да се мешају у активности медија и новинара, којим би требало бити омогућено да делују слободно без застрашивања или притисака, административних санкција или других облика неправедног утицаја.

Коментар ТС:

Немамо предлог конкретне одредбе којом би требало интервенисати у ЗЈИМ, треба консултовати новинарска удружења.

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

14. Да би процес подношења и потврђивања кандидата био инклузивнији, требало би преиспитати могућност укидања ограничења да бирачи могу да подрже само једног потенцијалног кандидата.

Коментар ТС:

Преиспитивање би требало да доведе до закључка да ова промена ствара веће ризике од користи. Друга питања у вези са подршком кандидатима / листама треба да добију приоритет, пре свега мере за откривање, спречавање и кажњавање злоупотреба.

15. Државна тела би требало да предузму одлучне мере у циљу спречавања вршења притиска на бираче, укључујући запослене у државним институцијама и институцијама повезанима с државом. Случајеви изнуде морају се темељито истражити а појединци одговорни за то санкционисати.

Коментар ТС: Пошто је препорука поновљена у измењеном облику и 2023, коментар је дат у осврту на препоруке из 2023.

Кривични законик, ЗКП и ЗОНДО:

Прописивање новог кривичног дела (немамо предлог), успостављање могућности примене посебних истражних техника за ново кривично дело и надлежности ТОК и посебних тужилачких одељења за сузбијање корупције.

Друге потребне мере: Јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих кривичних дела из ранијих изборних процеса код којих није наступила застарелост кривичног гоњења, у вези са овим питањима са описом карактеристичних случајева: препорука за ТОК и Виша ЈТ. ТС није формулисала препоруку.

17. Медији, нарочито јавни сервис, требало би да размотре усвајање мера којима ће сами да регулишу свој рад да би обезбедили праведну и независну уређивачку политику у праћењу изборне кампање, укључујући наглашавање јасног разграничења између званичних активности кандидата и њиховог појављивања као дела кампање како би се спречило да због извештавања о државним званичницима остали кандидати буду неправедно закинути.

Коментар ТС: Иако интерна медијска регулатива може помоћи решавању проблема, нарочито у друштвима са развијеном демократском традицијом, сматрамо да реализација препоруке не може дати значајније резултате ако се упоредо не регулише значајније питање – које активности јавни функционери уопште смеју предузимати током изборне кампање. Предлози ТС су наведени у осврту на препоруке ОДИХР из 2023.

Потребне су измене ЗИМ, уместо препоруке медијима. Ова питања треба уредити законом, и то општим медијским, а не само за електронске медије

У међувремену, потребна је и допуна правилника РЕМ за изборну кампању РЕМ, као и доношење упутстава / препорука за остале медије (Савет за штампу).

На јавну расправу би требало изнети питање о томе како РТС / РТВ треба да обезбеде примену препоруке

Углавном су испуњене (према оцени ОДИХР)

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

1. Изборно законодавство би требало да се преиспита на један свеобухватан и инклузиван начин у циљу решавања свих есенцијалних аспекта, кориговања недостатака и нејасних одредби и обезбеђивања овлашћења институцијама које ће им омогућити потребну контролу и надзор над спровођењем изборног процеса.

Коментар ТС: Препорука није испуњена, нарочито у делу који се односи на Надзорни одбор, имајући у виду недовољно јасно прописана овлашћења и обавезе овог тела, као и погрешно постављен начин предлагања чланова овог тела.

Предлози ТС се могу прочитати овде (амандман на члан 145):

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izboru_narodnih_poslanika.pdf

Напомињемо да је овај предлог за законску интервенцију дат минималистички, а да би било пожељно да се улога и начин формирања Надзорног одбора додатно прошире и прецизирају, тако да би амандман требало третирати само почетну тачку за даљи рад на изменама закона.

Дужности овог тела требало би да се прошире и на друге изборе, поред парламентарних.

У истом предлогу измена и допуна Закона, ТС предлаже мере које би усагласиле изборно законодавство са Законом о заштити узбуњивача.

8. Законом би требало обезбедити делотворне механизме за обезбеђивање правног лека у случају изборних неправилности, укључујући могућност оспоравања свих упутстава и правила РИК-а. Законски рокови за подношење приговора који се односе на изборе и доношење одлука о њима, требали би бити продужени у складу с примерима најбоље међународне праксе.

Коментар ТС:

Делотворна правна заштита треба да се обезбеди и када је реч о одлукама Агенције, што се може учинити кроз допуне ЗФПА и ЗСК. Такође, на сличан начин треба обезбедити правну заштиту и када је реч о (не)поступању РЕМ. Треба размотрити да ли ово треба да се учини кроз одредбе посебног закона или у оквиру неког општијег (ЗОИНП или Закон о управним споровима).

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

12. Требало би размотрити брисање општег ограничења права гласа за особе које су проглашене ментално неспособнима и о сваком случају одлучивати појединачно на суду, у зависности од посебних околности.

Делимично су испуњене (према оцени ОДИХР)

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

3. Одредбе о финансирању странака и изборне кампање се морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Коментар ТС: Линк води ка предлогу који је Транспарентност Србија доставила током јавне и скупштинске расправе о Закону о финансирању политичких активности:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

Између осталог, наш предлог обухвата измењен опис кривичног дела које је прописано тим законом (члан 40), измене у погледу прекршајног гоњења и изрицања мере упозорења које предузима Агенција (члан 39), правила која би омогућила већу транспарентност финансирања изборне кампање док она траје (члан 29. ЗФПА), али и бројне друге измене и допуне ЗФПА чије би усвајање допринело реализацији ове препоруке ОДИХР.

Други предлози који су такође релевантни за ову препоруку:

- Увођење одредаба које би обезбедиле наменско коришћење средстава која су додељена за финансирање редовног рада, односно за финансирање изборне кампање (више чланова, видљиви у предлогу)
- Скраћење рока за отплату кредита или зајмова за изборну кампању (до подношења извештаја о трошковима кампање)
- Измена правила о расподели средстава за финансирање изборне кампање (промена система, тако да висина средстава не зависи од броја освојених мандата, није предложен амандман)
- Ограничење трошкова изборне кампање и правила о повраћају средстава
- Правила о контроли коју врши Агенција (делимично достављени у мају)
- Правила о контроли коју врши Пореска управа

У вези са овим питањима, ради скраћења времена поступања прекршајних судова можда постоји потреба допуне Закона о прекршајима, те измене КЗ, ради укључења свих кривичних дела у тај закон.

4. АБПК би требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на један проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

Коментар ТС: Иако се чини као да је реч само о питању праксе рада Агенције, а не регулативе, управо је та пракса показала да Агенција не истражује у довољној мери проактивно ситуације у којима постоје могуће кршење правила. Стога је неопходна и законска интервенција којом би се прецизирале *дужности Агенције и рокови за поступање*, у неким ситуацијама где сада постоје само *овлашћења*. У том смислу може се користити наш предлог за измену члана 33. ЗФПА, доступан на горњем линку.

Дати су конкретни предлози за допуне ЗФПА и ЗСК у мају 2024.

6. Надзорне активности РЕМ-а би требало експлицитно проширити на све аспекте извештавања о изборима. РЕМ би могао да делује самоиницијативно, укључујући деловање на основи систематског праћења извештавања медија и процене да ли су медији поступали у складу с постојећим прописима. Требало би размотрити могуће измене и допуне ЗЕМ-а у циљу обезбеђивања ефикаснијих санкција, укључујући и доношење брзих и правовремених решења током изборне кампање.

Коментар ТС: Између осталог, РЕМ би требало да буде обавезан да прати и да у одређеном року покреће поступке у вези са (не)објављивањем ценовника за предизборно оглашавање. Видети такође коментар у вези са препорукама ОДИХР из 2023.

У ЗЕМ би поред одредаба о поступању по службеној дужности, мониторингу и санкцијама требало

законски спречити могућност да Савет РЕМ блокира објављивање налаза или покретање поступака. Није формулисан конкретан предлог норме.

Кад је реч о практичним мерама, требало би обезбедити објављивање потпуних информација о мониторингу са свих претходних избора када је рађен (у претраживом облику) - РЕМ

7. Потребно је применити одлучне мере у циљу решавања сталних проблема који се јављају са тачношћу бирачких спискова. Требало би размотрити могућност реорганизације бирачких спискова на један практичнији начин.

Поред ЗЈБС који би требало да створи предуслов за вршење ревизије бирачког списка, вероватно би требало изменити и Закон о пребивалишту и боравишту грађана, како би се обезбедило делотворније спречавање и откривање случајева пријављивања пребивалишта уз достављање лажних података о намери трајног настајења, како и ради вршења провера тачности података који су пријављени. Поред тога, неопходно је да МУП објави анонимизоване базе о кретању пребивалишта грађана, ради вршења даљих анализа могућих неправилности.

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

11. Изборна администрација би могла да размотри спровођење обухватне обуке којом би се обрадиле све фазе процедура изборног дана у једном стандардизованом и делотворнијем формату за све чланове БО-а.

13. У циљу повећања поверења јавности у квалитет извода из бирачког списка, требало би размотрити могућност објављивања једног дела података садржаних у изводима из бирачког списка због могућности излагања истих на увид јавности у складу са законом и најбољом међународном праксом.

Коментар ТС: Изводи из бирачког списка су објављени на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе на начин који знатно отежава претрагу. Ако су у питању подаци који треба да буду доступни јавности, потпуно је излишно што се они могу видети тек након уношења ЈМБГ и броја личне карте заинтересованог лица, као и то што се подаци могу претраживати само по бирачким местима, а не и за цео град/општину или Републику. Препорука за МДУЛС да омогући олакшани приступ подацима.

16. Требало би подузети свеобухватне мере у циљу јачања финансијске и уређивачке независности јавних сервиса. Требало би размотрити облике адекватних финансијских механизма да би се смањила зависност од државног буџета. Закони којима се регулише рад медија требали би се у потпуности примењивати да би се обезбедила већа транспарентност власничке структуре медија и њихово финансирање.

Коментар ТС:

Треба изменити Закон о јавним медијским сервисима, уз консултације са медијским удружењима. У ЗЈИМ треба допунити одредбе у вези са јавношћу података о финансирању и власништву (биће формулисан конкретан предлог).

18. Позитиван пример успостављања БО с подједнако заступљеним националним мањинама могао би да се преслика као пример најбоље праксе и у друге пределе у којима живи значај број припадника националних мањина.

20. РИК би требало да уложи додатне напоре у циљу обезбеђивања тајности гласања. То би требало експлицитно да се реши у оквиру одржавања обуке, уз доношење јасних и уједначених упутстава.

Коментар ТС: Између осталог, РИК и јавно тужилаштво би требало да јасно укажу на то да

фотографисање и достављање или објављивање фотографија на којима се види како је особа гласала представља кривично дело (што је честа пракса).

У оквиру ЗОНП треба размотрити потребу да се прецизира шта све представља нарушавање тајности гласања, на бирачком месту и ван њега. Исто тако, у оквиру КЗ треба размотрити измену кривичног дела

Јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих кривичног дела, у случајевима са ранијих избора, код којих није наступила застара. При том треба описати карактеристичне стварне или хипотетичке случајеве. Препорука за ТОК и Виша ЈТ

Препоруке из 2020. које нису у потпуности испуњене

Нису испуњене уопште

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

4. Власти би требало да предузму мере у циљу спречавања вршења притиска на бираче, укључујући оне запослене у државним институцијама и предузећима повезанима са државом. Случајеви наводне присиле морају се темељито истражити а одговорне особе сносити последице.

Коментар ТС: Коментар је дат у вези са препорукама из 2023.

Кроз измене КЗ, ЗКП и ЗОНДО дефинисати ново кривично дело, предвидети могућност примене посебних истражних техника и надлежност ТОК и посебних одељења за сузбијање корупције. Тужилаштва треба да упуте јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих кривичног дела, у случајевима са ранијих избора, код којих није наступила застара. При том треба описати карактеристичне стварне или хипотетичке случајеве. Препорука за ТОК и Виша ЈТ

10. У циљу решавања питања тачности извода из бирачког списка, власти треба да изврше детаљну проверу Јединственог бирачког списка што је пре практично могуће.

Коментар ТС:

Допуне ЗЈБС и Закона о пребивалишту и боравишту грађана (већ описано). Допуне КЗ ради прецизирања радње извршења код повезаних кривичних дела.

Препоруке: Објављивање анонимизоване базе података о пребивалишту грађана (МУП)
Међународна сарадња ради провере тачности података, на пример, са надлежним органима БиХ (МУП)

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

17. Да би поступак подношења и проглашења изборних листа био свеобухватнији, могло би се размотрити укидање ограничења према којем бирачи могу подржати само једну изборну листу.

Коментар ТС:

Преиспитивање би требало да доведе до закључка да ова промена ствара веће ризике од користи. Друга питања у вези са подршком кандидатима / листама треба да добију приоритет, пре свега мере за откривање, спречавање и кажњавање злоупотреба.

У вези са овом препоруком ОДИХР, требало би израдити електронску базу потписа подршке листама и кандидатима и омогућити приступање заинтересованих грађана тој бази преко свог ЈМБГ.

Углавном су испуњене (према оцени ОДИХР)

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

1. У складу са међународно преузетим обавезама, промене у законима треба усвојити након спроведених јавних консултација. Основни аспекти избора не би требало да се мењају унутар годину дана пре избора.

Коментар ТС: Сваки извештај ОДИХР би требало да буде размотрен на почетку рада новог сазива Народне скупштине, на јавном слушању, којем би, на којем би, поред представника државних органа, требало да учествују и представници организација цивилног друштва које су пратиле изборну кампању и изборе.

Требало би покренути поступак за измену Устава, како би се забранила промена појединих прописа од значаја за изборе у периоду од 12 месеци пре времена када би требало да буду одржани редовни избори.

У вези са изменама закона, када их израђују министарства, требало би спроводити јавну расправу, а у сваком случају и јавна слушања у Народној скупштини. Народна скупштина би поред јавних слушања, односно пре њих, требало да организује прикупљање предлога заинтересоване јавности и пре јавног слушања.

2. Да би се обезбедило поштовање начела правне сигурности, значајан број прописа требало би да буду укључени првенствено у законе које је усвојила Скупштина, док би само техничка питања и детаљи требало да буду регулисани подзаконским актима, укључујући упутства Републичке изборне комисије (РИК).

8. Да би се обезбедило ефикасно решавање спорова, у складу са најбољом праксом, рокови за подношење приговора и за доношење одлука од стране РИК-а и Управног суда могли би се продужити. Рокови за подношење приговора требало би да теку од тренутка када је подносилац приговора постао упознат са почињеном неправилношћу.

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

19. Могло би се размотрити увођење законске обавезе везано за идентификацију добављача на свим штампаним и дигиталним материјалима за изборне кампање, као и санкције због непоштовања закона и његовог ефикасног спровођења, укључујући конфисковање материјала за изборну кампању на којем није јасно видљива ознака добављача.

Коментар ТС: У вези са овим питањем, треба размотрити могуће начине да се идентификују случајеви када су у дигиталном формату објављени материјали без ознаке добављача, који би државни органи за то могли бити надлежни и мере које би се потом могле предузети. Такође, када је реч о штампаним материјалима, требало би размотрити увођење обавезе комуналних служби да их у кратком року уклоне, уколико се односе на кампању а добављач није назначен.

Препоруку би требало реализовати кроз измене ЗФПА, а по потреби и Закона о оглашавању.

Када је реч о практичним мерама, нужно је обезбедити објављивање података о наручиоцима огласа у кампањи за јунске изборе који нису били потписани, као и откривање лица која су постављали или наручивали постављање непотписаних плаката (нпр. позив на бојкот). Ово треба да обезбеде инспекција Министарства трговине и МУП.

29. Треба успоставити ефикасан систем за подношење приговора заинтересованих страна који се односе на неправилности утврђене на изборни дан. Да би се олакшао такав поступак, на бирачка места могао би да се стави на располагање стандардизовани формулар за приговоре, а упутства о поступању са таквим приговорима могла би се укључити у приручник о процедурама изборног дана.

Коментар ТС:

Између осталог, препоруку треба реализовати кроз одредбе о узбуњивању у ЗОИНП.

Делимично су испуњене (према оцени ОДИХР)

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

3. Власти треба да предузму мере за спречавање злоупотребе службеног положаја и јавних ресурса. Надгледање поштовања закона требало би да буде ефикасно, док би кршења требало санкционисати казнама према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане

Коментар ТС: Коментар је дат у делу који се односи на препоруке из 2023.

Поред измена ЗСК, требало би извршити измене и у законима који уређују рад појединих државних органа.

Треба допунити Закон о буџетском систему или у други закон унети правила кроз која би била прописана ограничења јавних расхода током изборне кампање (у Црној Гори и С. Македонији су ова правила део изборног законодавства, а то би могло бити решење и у Србији). Сходно томе, треба допунити КЗ; ЗКП, ЗОНДО у погледу санкција и откривања таквог понашања.

6. Изводи из бирачког списка требају бити доступни јавности на увид. Закон о јединственом бирачком списку и Закон о заштити података о личности треба да буду усаглашени и да детаљно пропишу обим личних података бирача који сме бити објављен, као и који је то безбедан и законит приступ тим подацима.

Коментар ТС: Видети коментар на сличну препоруку из 2017.

Кроз допуне ЗЈБС проширити круг доступних података стварањем адекватног законског основа.

У међувремену, препорука за објављивање података који су и сада доступни у приступачнијем формату - МДУЛС

7. Независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) треба ојачати, а његове обавезе током периода кампање треба да буду изричито дефинисане законом и проширене на све аспекте медијског извештавања о изборима. РЕМ би требало да делује самоиницијативно, укључујући предузимање благовремених активности заснованих на систематском праћењу извештавања о изборима и поступања у складу са утврђеним прописима.

Коментар ТС: Видети коментар на сличну препоруку из 2020.

Поред тога, Народна скупштина би требало да утврди да ли је РЕМ поштовао своје обавезе и да ли је користио сва своја овлашћења, као и разлоге уколико то није чинио. Формат испитивања може бити скупштинска комисија, која би могла да укључи и стручна лица која нису народни посланици.

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

14. Сви чланови БО-а, укључујући и оне из проширеног састава, требало би да прођу правовремену, ефикасну и уједначену обуку о процедурама изборног дана, посебно у погледу пребројавања гласова, логичко-рачунарске контроле резултата и комплетирања записника о резултатима

15. Законодавство треба ускладити са циљевима Конвенције УН-а о правима особа са инвалидитетом, уклањањем свих ограничења бирачког права по основу интелектуалних тешкоћа или психосоцијалног инвалидитета.

16. Да би повећали транспарентност поступка регистрације бирача и поверење у тачност извода из бирачког списка, власти би могле размотрити периодично објављивање података из бирачког списка, разврстаних по различитим врстама ажурирања, и броја регистрованих бирача по општинама.

Коментар ТС: Видети коментар на сличну препоруку из 2017, као и препоруке из 2023.

Допуне ЗЈБС и Закона о пребивалишту и боравишту грађана (већ описано). Допуне КЗ ради прецизирања радње извршења код повезаних кривичних дела.

Препоруке: Објављивање анонимизоване базе података о пребивалишту грађана (МУП)
Међународна сарадња ради провере тачности података, на пример, са надлежним органима БиХ (МУП)

18. Да би се повећала транспарентност финансирања кампање, треба обратити пажњу на претходне препоруке КДИЉП-а и ГРЕЦО-а, укључујући смањивање лимита за донације и увођење обавезе подношења и објављивања финансијских извештаја пре изборног дана.

Коментар ТС:

Кад је реч о „објављивању финансијских извештаја пре изборног дана“, препорука је испуњена увођењем обавезе подношења „прелиминарних извештаја о трошковима кампање“. ТС међутим сматра да на овај начин није постигнут циљ препоруке (увид бирача у приходе и расходе кампање док она још траје). Наиме, на овај начин се приказује тек мањи део трошкова који су обухваћени коначним извештавањем, а информације постају доступне тек непосредно пре почетка „изборне тишине“. ТС је предложила допуне за члан 29. ЗФПА које би у значајно већој мери обезбедиле остваривање циља ове

препоруке.

У вези са тим, требало би размотрити да ли је потребно допунити Закон о банкама, како би се омогућило објављивања извода са рачуна који служе за финансирање кампање.

20. Могло би се размотрити увођење механизма за ефикасан надзор, укључујући обавезно примање извода из банака који би омогућили верификацију тачности извештаја о финансирању изборних кампања учесника избора.

Коментар ТС: Препорука није довољно јасна, јер Агенција већ има овлашћења да прикупља ове податке од банака. Ипак, у контексту предлога које смо дали за претходну препоруку ОДИХР, било би потребно размотрити допуне ЗФПА и Закона о банкама.

21. Закон треба да пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, а неправилности треба санкционисати.

Коментар ТС: Подаци о досадашњој пракси примене санкција су само делимично доступни (мере које је Агенција изрекла по пријавама или након одлука судова). С друге стране, нигде се не објављују информације о конкретним кривичним поступцима и прекршајним поступцима који су вођени због кршења ЗФПА, већ само збирне статистике, у најбољем случају. И поред тога, на основу информација до којих су дошли медији јасно је да прописане санкције нису имале одвраћајући ефекат, јер су ретки кривични поступци који су вођени због кршења овог закона застаревали. Такође, пракса Агенције показује да преовлађује изрицање мера упозорења, чак и у ситуацијама када исти политички субјект на сваком новом изборима понавља истоврсни прекршај. Нормативно регулисање би могло да обухвати прописивање тренутно непостојећих рокова за покретање прекршајног поступка или подношење кривичне пријаве од стране Агенције, као и увођење обавезе периодичног објављивања информација о поступању тужилаштва по службеној дужности и по поднетим кривичним пријавама, као и о току и исходу тих предмета.

Транспарентност Србија је већ доставила предлоге за промену система кажњавања у оквиру ЗФПА. Требало би размотрити допуне Закона о прекршајима, ради ефикаснијег решавања предмета из ове области, као и КЗ (премештање кривичног дела).

У међувремену, потребне су следеће незаконске мере:

- Објављивање података о до сада вођеним прекршајним поступцима - АСК и прекршајни судови
- Објављивање података о до сада вођеним кривичним поступцима - Агенција и јавна тужилаштва
- Анализа - утврђени прекршаји, покренути поступци, изречене мере и закључци о делотворности санкционисања - АСК

22. Независност јавних сервиса треба ојачати обезбеђивањем довољних и одрживих финансијских средстава, чиме би се на крају елиминисала зависност јавних сервиса од државног буџета.

Коментар ТС:

Допуне Закона о јавном медијском сервису.

23. Да би услови за све учеснике били исти, могао би бити размотрен начин регулисања извештавања медија о званичницима који су истовремено и учесници избора.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2017.

Потребне су допуне Закона о јавном информисању и медијима, а у међувремену допуна правилника РЕМ, доношење препорука за остале медије (Савет за штампу) и организовање јавне расправе (РТС/РТВ).

24. Треба размотрити постављање јасних критеријума у закону којима би се омогућило утврђивање статуса националне мањине за изборне листе, чиме би се спречила злоупотреба посебних одредби које се односе на листе националних мањина.

Коментар ТС:

Потребне су измене ЗОИМП и осталих изборних закона. Немамо конкретан предлог.

28. Да би се обезбедила тајност гласања за све бираче, укључујући особе са физичким инвалидитетом, распоред бирачких места и дизајн бирачких кабина требало би да се преиспитају. Треба размотрити подизање свести јавности о томе колико је важна тајност гласања, улажући циљане напоре у образовање бирача.

Коментар ТС:

У оквиру ЗОНП треба размотрити потребу да се прецизира шта све представља нарушавање тајности гласања, на бирачком месту и ван њега. Исто тако, у оквиру КЗ треба размотрити измену кривичног дела

Јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих кривичног дела, у случајевима са ранијих избора, код којих није наступила застара. При том треба описати карактеристичне стварне или хипотетичке случајеве. Препорука за ТОК и Виша ЈТ

Препоруке из 2022. које нису у потпуности испуњене

Нису испуњене уопште

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

2. Да би се обезбедила доследна примена изборних процедура и унапредила професионалност изборне администрације, могла би се размотрити стандардизована обавезна обука за све чланове локалних изборних комисија и бирачких одбора као и за потенцијалне чланове, односно проширени састав.

3. Да би одговорили на забринутост око тачности извода из бирачког списка и повећали поверење јавности, државни органи, што пре је могуће, треба да омогуће спровођење потпуне ревизије Јединственог бирачког списка и регистра матичних књига, уз учешће релевантних актера, укључујући политичке странке и представнике цивилног друштва.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2017. и 2023.

Допуне ЗЈБС и Закона о пребивалишту и боравишту грађана (већ описано). Допуне КЗ ради

прецизирања радње извршења код повезаних кривичних дела.

Препоруке: Објављивање анонимизоване базе података о пребивалишту грађана (МУП)
Међународна сарадња ради провере тачности података, на пример, са надлежним органима БиХ (МУП)

4. Власти треба да предузму мере за спречавање злоупотребе службеног положаја и јавних ресурса. Закон би требало да обезбеди јасно раздвајање између званичних функција и предизборних активности носилаца функције. Надлежни државни органи треба да проактивно санкционишу кршења и да их решавају кроз пропорционалне и дестимулативне санкције.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2023.

Законске измене:

Закон о спречавању корупције: Члан 50 и нови чланови; измена дефиниције јавног функционера, поступање Агенције по службеној дужности и пријавама, казнене одредбе

Прописи који уређују рад појединих органа власти - Закон о јавним предузећима / Закон о управљању привредним друштвима; Закон о државној управи; Закон о локалној самоуправи итд.

Закон о буџетском систему или други закон у којем би била прописана ограничења јавних расхода током изборне кампање; КЗ; ЗКП, ЗОНДО у погледу санкција и откривања

Друге мере:

Измена Правилника о кампањи РЕМ

Објављивање података о коришћењу појединих јавних ресурса током претходних изборних кампања (најмање 2022, 2023 и 2024) - сви органи власти, или централизовано - Министарство финансија (Трезор)

5. Власти би требало да успоставе и спроводе ефикасне законске и институционалне механизме надзора којима би се спречило застрашивање и притисак на бираче, укључујући и запослене у јавним и државним институцијама и предузећима.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2023.

Законске мере:

Кривични законик – нова кривична дела или допуна постојећих

Прописи који уређују рад појединих органа власти - Закон о јавним предузећима / Закон о управљању привредним друштвима; Закон о државној управи; Закон о локалној самоуправи итд.

Закон о буџетском систему или други закон у којем би била прописана ограничења јавних расхода током изборне кампање;

ЗКП, ЗОНДО у погледу санкција и откривања

Незаконске мере:

Јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих кривичних дела која су

везана за ову област, код којих није наступила застарелост. У вези са овим питањима, ТОК и јавна тужилаштва треба да објаве опис карактеристичних стварних или хипотетичких примера.

6. Да би се обезбедило поштовање начела правне сигурности и одговорност за финансирање кампање, потребно је даље ревидирати законодавство како би се отклонили недостаци и примениле претходне препоруке КДИЛП-а и ГРЕЦО-а, укључујући експлицитну регулацију кампање коју спроводе треће стране и одредбе о ефикасним, пропорционалним и дестимулативним санкцијама за кршења и неадекватно извештавање. Да би се омогућила ефикасна примена, Кривични закон треба ускладити са Законом о финансирању политичких активности.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2020. и 2023.

Већ су описани неки од предлога који су дати за ову препоруку ОДИХР.

Поред ЗФПА, требало би да буде допуњен Кривични законик, ЗКП, ЗОНДО, али и Закон о оглашавању (ради спречавања финансирања кампање од стране трећих лица које би могло остати незабележено). Такође, у вези са овом препоруком су и мере које смо предложили у оквиру других ставки, укључујући и ограничавање оглашавања јавног сектора током кампање (ЗЈИМ).

Кад је реч о мерама незаконског карактера, потребно је учинити следеће:

Прикупљање података о оглашавању на друштвеним мрежама кроз сарадњу са пружаоцима услуга из иностранства – нпр. за мрежу Фејсбук већ постоје неки јавно доступни подаци али не и за „Икс“ (некадашњи Твитер)

Због сложености материје, потребно је прикупити међународна искустава у регулацији финансирања од стране трећих лица, што би требало да Народна скупштина затражи од ОДИХР (могућност организовања јавног слушања или састанка са РГ)

Објављивање и анализа података о уоченим повредама, поступцима и санкцијама - Агенција, прекршајни судови, јавна тужилаштва

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

10. Да би се побољшало ефективно остваривање права гласа, РИК би требало да развије и примени благовремен, свеобухватан и усмерени програм едукације бирача, укључујући едукацију о правима бирача, спречавању групног гласања и важности тајног гласања.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2017. и 2023.

Такође би требало од мера незаконског карактера, да РИК, АСК и јавна тужилаштва израде и да спроведу кампању према грађанима

12. Законодавство треба даље ускладити са циљевима Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом уклањањем свих преосталих ограничења гласачких права на основу интелектуалног или психосоцијалног инвалидитета.

14. Да би се даље промовисао плурализам у изборном процесу и слобода удруживања, могло би се размотрити уклањање ограничења за потписивање подршке више од једног председничког кандидата и једне листе кандидата за народне посланике.

Коментар ТС:

Преиспитивање би требало да доведе до закључка да ова промена ствара веће ризике од користи. Друга питања у вези са подршком кандидатима / листама треба да добију приоритет, пре свега мере за откривање, спречавање и кажњавање злоупотреба.

У том смислу, нарочито је битно омогућити лак начин грађанима да провере да ли су „подржали“ неку листу, тако што би била израђена претражива база потписа уз могућност провере преко свог ЈМБГ.

16. Да би се промовисали једнаки услови међу изборним учесницима, требало би размотрити увођење ограничења трошкова кампање. Законске рокове за расподелу јавних средстава за изборне кампање треба прилагодити да би кампање имале смисла. Законом треба увести мере заштите од злоупотребе јавних средстава намењених за кампању.

Коментар ТС:

У вези са овом изузетно важном препоруком, ТС је дала конкретан предлог, који је доступан на овом линку:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

У питању је предлог новог члана 26а у Закону о финансирању политичких активности (ЗФПА), којим би била постављена ограничења дозвољених трошкова изборне кампање по једном подносиоцу изборне листе / предлагачу кандидата. Наш предлог, заснован на лимитима у другим упоредивим државама, јесте да то буде 3 милиона динара (приближно 2,5 милиона евра) када је реч о парламентарним изборима или председничким изборима који се одржавају у два изборна круга.

Када је реч о роковима за расподелу јавних средстава у питању је веома значајна препорука која није на изричит начин поновљена 2023, па ће зато бити коментарисана овде. Реализација препоруке захтева темељну измену система расподеле буџетских дотација за кампању који постоји још од 2003. године, а који се показао као вишеструко проблематичан. Средства се расподељују из два дела. Први део се расподељује пре избора, али тек пред крај изборне кампање, па учесници не могу тим новцем да располажу у доба када им је најпотребнији иако на њега имају право. Поред тога, висина ових дотација зависи од чинилаца који немају логичке везе са стварним потребама политичких субјеката да се представе бирачима. Други део новца из буџета се расподељује тек након окончања целокупног изборног поступка, што у пракси доводи до тешких последица по политичке субјекте и њихове добављаче у случају вишеструког понављања избора на неком бирачком месту (као нпр. 2022). Такође, овај начин дистрибуције доводи до ситуација које буде озбиљну сумњу да су приказани нетачни подаци, јер се висина трошкова који ће бити приказани прилагођава околности која је неизвесна у моменту настанка трошкова. Наиме износ који политички субјекти добијају у другој транши одређује се према броју освојених гласова на изборима, а сви трошкови изборне кампање настају пре гласања.

Поред измена ЗФПА, потребно је допунити ЗЈИМ, како би се ограничиле набавке медијских услуга током кампање, а такође и ЗОИНП или друге прописе, где би било уведено ограничење појединих јавних расхода у периоду кампање или непосредно након ње.

Од мера незаконског карактера, потребно је Објављивање података о коришћењу појединих јавних ресурса током претходних изборних кампања (најмање 2022, 2023 и 2024) сви органи власти, Министарство финансија (Трезор)

19. Државни органи треба да јавно и најоштрије осуде све претње новинарима и да уведу ефикасне мере заштите новинара од напада који имају за циљ да их ућуткају, укључујући и кривично гоњење

починилаца.

Коментар ТС:

У вези са решењима из ове препоруке, било би неопходно консултовати медијска и новинарска удружења.

21. У складу са добром међународном праксом, Управни суд би требало да буде законски обавезан да разматра све предмете у вези са изборима на јавним расправама на којима странке имају право да буду саслушане.

Коментар ТС: Ово правило би требало увести и када је реч о управним споровима који се воде пред Управним судом против одлука Агенције за спречавање корупције и РЕМ, а у вези са кршењем правила од стране јавних функционера и политичких субјеката током изборне кампање.

Потребно је изменити ЗОИНП и друге изборне прописе, али такође и Закон о управним споровима или појединачно ЗСК, ЗФПА и ЗЕМ.

22. Надлежни органи треба да предузму брзе и ефикасне кораке да истраже наводе о прекршајима, укључујући застрашивање бирача и куповину гласова. Починиоци треба да се благовремено позову на одговорност. Омбудсман треба да усвоји проактиван приступ, укључујући кампање информисања бирача, како би подстакao бираче да пријаве таква кршења.

Коментар ТС: Коментари који су од значаја за ову препоруку су дати и у вези са појединим другим питањима. Јавно тужилаштво би требало да саопшти шта је учинило по свакој кривичној пријави која се односи на кривична дела у вези са изборима и кампањом, али и да саопшти да ли је неки поступак покренуло по службеној дужности и да ли је уопште разматрало покретање поступка по службеној дужности у ситуацијама када су информације о могућем застрашивању бирача и куповине гласова били објављени у медијима.

Као што је раније описано, у вези са овим је потребно допунити ЗК, ЗКП, ЗОНДО, али и упутити јавни позив грађанима да пријаве случајеве који нису застарели.

Поред тога, јавна тужилаштва би требало да извести јавност о до сада вођеним поступцима и њиховом исходу а врховни јавни тужилац да изда упутство о поступању у предметима ове врсте.

25. Како би се смањила или елиминисала потреба за понављањем избора, могло би се размислити о изменама закона којим би се прописало да се гласање понавља само у случају озбиљних неправилности које могу утицати на исход избора, након исцрпљивања свих других мера, као што је испитивање изборног материјала и структурирано поновно пребројавање гласова.

Делимично су испуњене (према оцени ОДИХР)

ПРИОРИТЕТНЕ ПРЕПОРУКЕ

1. Да би се обезбедило поштовање начела правне сигурности и пружиле једнаке могућности изборним учесницима, било би корисно преиспитати законодавство како би се, много пре следећих избора, одговорило на изазове у вези са злоупотребом административних ресурса и приступа медијима, и уклониле преостале празнине и нејасне одредбе, у оквиру инклузивног и транспарентног

консултативног процеса.

Коментар ТС: Детаљније је коментарисано у вези са препорукама из 2023.

У вези са овом препоруком је потребно мењати ЗСК, ЗЈИМ, али и бројне друге прописе (у вези са злоупотребама и притисцима).

7. Потребно је ојачати независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ). Одговорности овог тела током периода кампање треба да буду експлицитно дефинисане законом и да обухватају све аспекте медијског извештавања о изборима. РЕМ треба да проактивно користи своја законска овлашћења за поступање по службеној дужности у случају кршења медијске регулативе, на основу систематског мониторинга.

Коментар ТС: Видети коментар у вези са препорукама из 2017. и 2023.

Поред мера законског карактера (измена ЗЕМ), као што је описано раније, кроз механизам скупштинске Комисије би требало утврдити да ли је РЕМ поштовао своје обавезе, да ли је користио своја овлашћења, као и разлоге уколико то није чинио.

8. Да би се обезбедила конзистентност процеса гласања, пребројавања и процеса табулације, РИК треба да објави јасна, доследна и благовремена упутства и одлуке о свим процедурама на дан избора које нису довољно регулисане статутарним законом.

9. Изборна администрација треба да предузме мере за побољшање ефикасности решавања спорова, кроз суштинско разматрање свих приговора у вези са изборним даном и омогућавање пријављивања управних и кривичних прекршаја надлежним органима.

ОСТАЛЕ ПРЕПОРУКЕ

11. РИК, државни и локални органи, у сарадњи са релевантним организацијама особа са инвалидитетом, треба да предузму даље мере како би осигурали независан приступ целокупном изборном процесу особама са различитим врстама инвалидитета. Изборне власти треба да пруже детаљне информације о изборима у различитим доступним форматима.

Коментар ТС: Међу информацијама које су у поседу РИК, а не објављују се или се не објављују у формату који је погодан за коришћење, истичемо да би РИК требало да објави збирни преглед информација о томе колико је чланова бирачких одбора у проширеном саставу било предложено од стране појединих политичких субјеката.

13. Да би се гарантовало опште право гласа и спречило неоправдано одузимање права гласа или неједнак третман бирача, треба размотрити увођење објективних, разумних и недискриминаторних процедура за упис грађана без сталног пребивалишта у бирачке спискове и могућности да ти грађани остваре своја бирачка права.

15. Могло би се размотрити да се законом наложи органима за сертификацију да њихове услуге буду на располагању свим учесницима под недискриминаторним условима. Изборне власти треба да обезбеде одговорност за сва кривична дела или друге злоупотребе до којих је дошло током процеса подношења и проглашења кандидата.

Коментар ТС:

У ЗОИНП или другим прописима, треба уредити јавност података о доступности оверитеља (евентуално материја за прописе који уређују оверу).

Слично томе, од мера практичне природе, треба омогућити грађанима да утврде да ли се налазе на листи потписника, а МУП и јавна тужилаштва би требало да покрену поступке у случају да се утврди да је неки грађанин забележен као потписник противно правилима.

17. Агенција за спречавање корупције по закону би требало да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судској ревизији. Закон би требало да прописује убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем финансирања кампање.

Коментар ТС: Коментар је дат у вези са препорукама из 2023.

Поред конкретних предлога који су дати у мају 2024, за измену ЗСК, и потребе да се размотри допуна Закона о управним споровима ради бржег поступања Управног суда у предметима против Агенције, од мера практичне природе Агенција би требало да објави информације које се тичу њеног проактивног поступања.

18. Надлежни државни органи треба да допринесу јачању медијског плурализма даљим повећањем транспарентности власништва над медијима, промовисањем разноврсности политичких садржаја у медијима и систематским праћењем поштовања законских обавеза емитера.

Коментар ТС:

Ова препорука се делом тиче примене постојећег ЗЈИМ, али и његовим допунама, ради ширег обухвата података који би требало да се објављују. Кад је реч о праћењу рада емитера (по новом: ПМУ), потребне су измене ЗЕМ.

20. Регулисање медијског извештавања о функционерима који су такође и кандидати би могло бити додатно ојачано, укључујући продужење забране медијског извештавања о свим догађајима отварања и инаугурације за све време трајања кампање.

Коментар ТС: Препорука није у потпуности поштована јер је период „забране извештавања“ продужен на 30 дана, а не цео период кампање. Међутим, ТС сматра да ово питање треба решавати приоритетно на други начин, кроз Закон о спречавању корупције, а не кроз медијске прописе.

Стога су потребне измене ЗЕМ, али и ЗЈИМ. Такође, у ЗОИНП треба изменити статус и овлашћења Надзорног одбора.

23. Треба уложити додатне напоре да се доделе адекватне просторије за бирачка места како би се спречила гужва, осигурала тајност гласања и омогућио лак и независан приступ бирачима са физичким инвалидитетом.

Препоруке из 2023.

Основна препорука

Текст препоруке:

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

Коментар ТС:

Треба уредити статус Владине Радне групе (укидање или измена овлашћења).

Препорука је везана за више прописа.

Треба додатно уредити овлашћења Радне групе (скупштинске) у случају да буде надлежна за праћење примене изборних прописа.

Обуке за изборне комисије

Текст препоруке:

2. Како је претходно препоручено, да би се осигурала доследна примена процедура за дан избора и побољшао професионални капацитет изборне администрације, могло би се размотрити увођење стандардизоване обавезне обуке за све чланове и потенцијалне чланове локалних изборних комисија и бирачких одбора, укључујући проширени састав ових органа.

Едукација бирача

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

Коментар ТС:

ТС сматра да би ову препоруку требало схватити шире и да би програм едукације бирача морао да обухвати и јасно предочавање информација о свим незаконитим радњама, а нарочито кривичним делима до којих може доћи у вези са изборима (нпр. злоупотреба службеног положаја, давање и примање мита у вези са гласањем). У том смислу, у израду програма обуке би требало укључити и друге органе, а нарочито јавна тужилаштва и Агенцију за спречавање корупције. Такође, без накнаде и уз навођење извора, самостално или уз постојећи едукативни материјал, може се користити и

публикација у издању Транспарентности и ЈУКОМ-а, која је доступна у електронском облику на овом линку:

<https://www.otvorenavratapravosudja.rs/vodici/kako-da-pomognem-da-izborna-kampanja-bude-postenija>

Тачност бирачког списка

Текст препоруке:

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

Коментар ТС: Питање тачности бирачког списка није тема којом се ТС детаљно бави. Скрећемо ипак пажњу на један од могућих начина да се повећа поверење јавности, који смо већ предложили¹. У вези са најконтроверзнијим питањем избора из децембра 2023. године – миграцијом бирача – Транспарентност Србија је предложила Министарству унутрашњих послова да објави анонимизоване податке не само о стању (актуелни број грађана са пребивалиштем у одређеној општини), већ и о кретању пребивалишта грађана (општина претходног и новог пребивалишта да датуми пријаве). Министарство унутрашњих послова у свом одговору од 8.2.2024. тврди да се „у расположивим евиденцијама ... не може вршити претрага према задатим критеријумима.“². Тачност ове тврдње је у великој мери доведена у питање на основу информација које су недавно у јавности изнели председница Владе у техничком мандату и председник Републике Србије. Имајући све ово у виду, указујемо да је предуслов за утврђивање чињеница о обиму организованог пресељења бирача пред изборе из децембра 2023, као и за тражење решења за тај проблем пред предстојеће пролећне локалне изборе, да МУП објави анонимизоване евиденције о кретању пребивалишта пунолетних грађана. То би био важан корак и за испуњавање четврте препоруке ОДИХР из коначног извештаја за децембарске изборе, која се односи на „отклањање сумњи и подизање поверења у исправност регистрације бирача“. Свакако, далеко од тога да је ово једина мера коју је потребно спровести у вези са овом препоруком.

Као што је указано у осврту на препоруке из ранијих изборних циклуса, потребно је мењати ЗЈБС, Закон о пребивалишту и боравишту грађана, Кривични законик, а такође и следеће:

- Објављивање анонимизоване базе података о пребивалишту грађана - МУП
- Провера конкретних случајева јавно изнетих сумњи и објављивање налаза – МУП
- Укрштање података о пребивалишту са подацима о зарадама - МУП и МФИН

¹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_i_inicijativa_MUP_-_prebivali%C5%A1ta.pdf

² https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_MUP_-_prebivali%C5%A1ta.pdf

Раздвајање функција, спречавање злоупотреба и кажњавање

Текст препоруке:

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

Коментар ТС:

Транспарентност Србија је дала конкретан предлог за измене и допуне ЗСК у мају.

Поред тога, као што је већ напоменуто, потребно је вршити измене у бројним другим прописима:

Прописи који уређују рад појединих органа власти - Закон о јавним предузећима / Закон о управљању привредним друштвима; Закон о државној управи; Закон о локалној самоуправи итд., Закон о буџетском систему или други закон у којем би била прописана ограничења јавних расхода током изборне кампање; КЗ; ЗКП, ЗОНДО у погледу санкција и откривања

Од мера незаконског карактера потребно је следеће:

- Објављивање података о коришћењу појединих јавних ресурса током претходних изборних кампања (најмање 2022, 2023 и 2024) - сви органи власти, Министарство финансија (Трезор)
- Провера конкретних случајева јавно изнетих сумњи и објављивање налаза - МУП / јавно тужилаштво
- Јавни позив за пријављивање случајева злоупотребе положаја и јавних ресурса – јавно тужилаштво, АСК

И раније, ТС је у више наврата давала конкретне предлоге за решавање питања коришћења јавне функције за посредну промоцију политичких субјеката кроз активности носилаца јавних функција током кампање.

Најбржи начин за законодавну интервенцију, који би решио велики део проблема из ове препоруке, била би измена и допуна члана 50. Закона о спречавању корупције. Конкретни предлози за ЗСК се могу прочитати овде (давали смо их током претходних јавних и скупштинских расправа):

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS -
_komentari_nacrta_izmena_Zakona_o_spre%28Davanju_korupcije_avgust_2023.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_-_komentari_nacrta_izmena_Zakona_o_spre%28Davanju_korupcije_avgust_2023.pdf)

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/predlozi_TS_za_ZSK_2021_ponovljeno_2023_1.pdf

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/predlozi_TS_na_ZSK_iz_2019_ponovljeno_za_javnu_raspravu_2023_1.pdf

Суштина предлога ТС је у ограничавању могућности јавним функционерима да предузимају поједине врсте активности промотивног карактера током трајања кампање, представљајући то као своје „редовне послове“, изузев у случајевима када је реч о испуњавању прописаних обавеза. На неопходност нормирања указују налази мониторинга функционерске кампање, коју ТС врши у континуитету од избора из 2012.

Пракса избора из 2023. показује да је од великог значаја да се прецизније уреди шта су уопште активности које могу да спроводе поједини јавни функционери. То се нарочито односи на председнике и чланове привремених органа у градовима и општинама у којима су пре избора распуштене скупштине.

Када је реч о „раздвајању“ јавних функција и активности у кампањи, могло би се помислити да је препорука ОДИХР излишна, јер је таква дужност већ прописана у члану 50. ЗСК. Пракса, међутим показује да се ова норма некажњено и веома често крши, а да Агенција у више случајева неосновано тумачи да то правило није повређено – на пример, у случају када на јавном скупу функционер буде најављен по својој јавној функцији, а затим, без указивања на то да не говори у својству јавног функционера, одржи страначки говор. Прецизирање правила је ипак потребно како би се самим јавним функционерима помогло да поштују своју законску обавезу, нарочито када у оквиру истог медијског наступа говоре о питањима која се тичу и државе/града/општине/јавног предузећа и њихове политичке странке.

Мере за спречавање злоупотребе јавних ресурса и положаја, које треба предузети су делом законодавног, а делом практичног карактера. Између осталог, потребно је проширити појам „јавног ресурса“ у ЗФПА и ЗСК. Актуелна дефиниција не обухвата све врсте јавних ресурса који могу бити злоупотребљени за кампању. У вези са тим се могу такође искористити предлози ТС давани током ранијих расправа.

Поред тога, ТС је предложила, нарочито у вези са радом јавних предузећа и других предузећа у државном власништву, да се кроз повећану транспарентност појединих видова расхода у доба кампање, превентивно делује против злоупотреба. Предлози се могу видети у овом документу:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_-_Konsultacije_o_Predlogu_zakona_o_upravljanju_privrednim_dru%C5%A1tvima_u_vlasni%C5%A1tvu_Srbije.pdf

Шире гледано, проблем злоупотребе јавних ресурса за потребе кампање огледа се и кроз „популарне расходе“ – поделу помоћи појединим категоријама грађана, опрост дугова, повећано запошљавање у предизборном периоду у органима власти и слично. Због бројних злоупотреба ове врсте, у неким земљама (укључујући Црну Гору и Северну Македонију из нашег суседства), уведена су строга ограничења и регулисан је начин њиховог праћења. ТС ће ускоро објавити предлоге који су засновани на тим примерима и конкретним искуствима из Србије.

Битан део ове препоруке се односи на проактивно поступање државних органа у откривању злоупотреба. Кључну улогу у томе би требало да имају јавна тужилаштва, а затим Агенција за спречавање корупције у случајевима када није реч о кривичним делима. Међутим, значајну улогу би могли да имају и бројни други органи, на пример, министарства која прате рад предузећа у државном власништву. Проактивно поступање ових органа тренутно постоји као *могућност*, али не и као јасно дефинисана *обавеза*. То у пракси узрокује недовољну делотворност система.

Кад је реч о санкцијама, треба обратити пажњу и на то да у многим случајевима, када Агенција поступа у оквиру својих надлежности, кршење правила из ЗФПА и ЗСК, у вези са којима Агенција изриче мере или покреће прекршајне поступке, могу садржати и битне елементе кривичног дела злоупотребе службеног положаја, те да би сваки такав случај морао да се разматра и са кривичноправног аспекта.

Најзад, у вези са кривичним гоњењем, досадашње искуство ТС показује да у неким случајевима кривично гоњење није предузето јер очигледне злоупотребе јавних средстава у сврху изборне кампање тужиоци нису могли да подведу ни под једно од постојећих кривичних дела³. Стога би ова питања требало разматрати и у контексту измене Кривичног законика, али и других повезаних прописа (Законик о кривичном поступку, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције)

Притисци на бираче

Текст препоруке

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

Коментар ТС:

Ова препорука се делом односи на радње које су делом забрањене и кажњиве као кривично дело, а делом на механизме надзора.

ТС је бројне предлоге у вези са тиме давала и током дијалога о изборним условима у лето 2019. године, и они се могу прочитати овде:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_prilog_za_okrugli_sto_zastita_birackog_prava_sept_2019.pdf

Такође, приликом последњих измена Закона о избору народних посланика, дали смо предлоге који имају за циљ операционализацију Закона о заштити узбуњивача, када је реч о узбуњивању у вези са изборним неправилностима.

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izboru_narodnih_poslanika.pdf

Поред ових специфичности, у Србији је неопходно успоставити систем кроз који би се пратило на који начин се поступа када узбуњивач укаже на неку неправилност, што се може учинити кроз допуну постојећег закона.⁴ То би био један од додатних подстицаја за пријављивање застрашивања и притисака на бираче, у државној служби и ван ње.

У практичном смислу неопходно је да пре и током избора, јавна тужилаштва и други органи који би могли бити надлежни отворе безбедне канале комуникације са свима који желе да им укажу на ове појаве. Поред тога, као што је већ указано, неопходно је и да проактивно испитују сваку злоупотребу ове врсте која је постала позната у јавности.

Најбољи показатељ да постоји спремност за реализацију ове препоруке било би испитивање свих случајева застрашивања, притисака и других видова злоупотребе у јавном сектору који су пријављени тужилаштву или су познати из документованих медијских објава.

³ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/VJT_Nis_-_odbaaj_krivicne_prijave_protiv_vd_direktora_JP_Putevi_Srbije.pdf

⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Uzbunjivanje_SR_e-copy-1.pdf

Као што је описано у вези са препорукама са ранијих избора, потребно је изменити КЗ, прописе који Прописи који уређују рад појединих органа власти - Закон о јавним предузећима / Закон о управљању привредним друштвима; Закон о државној управи; Закон о локалној самоуправи итд, затим Закон о буџетском систему или други закон у којем би била прописана ограничења јавних расхода током изборне кампање; ЗКП, ЗОНДО у погледу санкција и откривања.

ТОК и виша ЈТ треба да упуте јавни позив грађанима да пријаве случајеве сумње на извршење постојећих к.д. код којих није наступила застара у вези са овим питањима, са описом карактеристичних случајева (стварних или хипотетичких).

Рад РЕМ

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

Коментар ТС:

Препорука се заиста односи на РЕМ, али то не значи да није могуће кроз активности Народне скупштине обезбедити да се она оствари. Два су могућа начина за то. Први је да се РЕМ, кроз допуне Закона о електронским медијима или неког од других прописа *обавезе* да чини оно што и у постојећем законском оквиру *може* да чини (што значи да и не мора). Конкретно, РЕМ би требало обавезати да налазе свог мониторинга објављује у редовним временским интервалима, али би уједно требало прецизирати и које информације би тај мониторинг требало минимално да садржи. Затим, РЕМ би требало обавезати да по службеној дужности, на основу прикупљених података током кампање разматра могуће повреде прописа у редовним временским интервалима или чак свакодневно, да поступке покреће у кратком року након емитовања спорних садржаја (нпр. 24 или 48 часова) и да о свом поступању обавештава јавност.

Пошто је једини начин за утврђивање одговорности чланова Савета РЕМ за пропусте у раду поступак разрешења за који је надлежна Народна скупштина, требало би утврдити и обавезу разматрања рада РЕМ током и након изборне кампање у Народној скупштини.

Поред допуна ЗЕМ зато се предлаже формирање скупштинске Комисије која би утврдила да ли је РЕМ поштовао своје обавезе и користио своја овлашћења, као и разлоге због којих то није чинио.

Информације разврстане по полу

Текст препоруке

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

Капацитети РИК

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Став ТС је да би статус и састав РИК требало променити, тако да буде јасно уређено да је реч о независном државном органу, са сопственим буџетом, просторијама и запосленима.

Потребне су измене ЗОИНП или или доношење посебног закона који би уредио положај и овлашћења садашњег РИК на другачији начин него што је то сада случај (независни државни орган).

Бирачи са тешкоћама

Текст препоруке

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

Коментар ТС: препорука се не односи на област рада ТС, али свакако подржавамо идеју да се отвори процес измене Устава (као што је Владина Радна група указала да је потребно поводом ове препоруке) због потребе за бољим уређењем многих питања од значаја за борбу против корупције.⁵

Штавише, измене Устава су једина правна гаранција да се ограничи могућност измене изборних прописа у одређеном периоду пре избора.

Подршка за више изборних листа

Текст препоруке

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

Коментар ТС:

Преиспитивање би требало да доведе до закључка да ова промена ствара веће ризике од користи. Друга питања у вези са подршком кандидатима / листама треба да добију приоритет, пре свега мере за откривање, спречавање и кажњавање злоупотреба.

⁵ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izmene_Ustava_komentari_TS_mart_2018.pdf

Исправка недостатака у документацији

Текст препоруке

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

Коришћење јавних простора

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Обавеза да се обезбеди коришћење јавних простора под једнаким условима већ постоји у Закону о финансирању политичких активности, као и дужност органа власти да то обезбеде. Међутим, и даље постоји простор за изигравање законске обавезе. На пример, политички субјект може бити заинтересован за коришћење просторија у власништву неког јавног предузећа или општине. Од тог јавног предузећа може добити одговор да су просторије већ резервисане у жељеном термину, а политички субјект нема могућност да провери истинитост тог податка. Стога је потребно прецизирати обавезе органа власти у ЗФПА, али и начин праћења испуњавања те обавезе.

Поднет је конкретан предлог у мају 2024 за измену ЗФПА.

Поред тога, потребно је извршити испитивање случајева сумње у кршење правила и обавештавање јавности о исходу - АСК, јавно тужилаштво

Промоција жена у политици

Текст препоруке

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

Коментар ТС: препорука се не односи на област рада ТС

Изборно јемство

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Наведено питање би заиста требало размотрити, али би закључак требало да буде да ЗФПА не треба мењати у овом правцу. Прво из разлога што се давањем привилегије једној категорији политичких субјеката нарушавају права других учесника избора. С друге стране, постојеће право странака које су већ заступљене у скупштини да користе средства која су добили за финансирање свега онога што *није изборна кампања* и за финансирање *изборне кампање* противна је логици и сврси буџетских давања. Таква могућност, која није постојала према слову ЗФПА из 2011, уведена је изменама ЗФПА из 2014, а норма је преузета и у ЗФПА из 2022. ТС је дала предлог како да се овај проблем реши (амандман на члан 19. ЗФПА).

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

Поред тога, напомињемо да је изборно јемство је уведено Законом из 2011, како би се спречиле уочене злоупотребе („изборно-кампањско профитерство“) које су забележене на изборима 2004, 2007. и 2008. Бројне изборна листе и кандидати су тада користили релативно значајна буџетска средства и то без адекватне контроле, а добиле су мањи број гласова од броја потребних потписа за кандидатуру. Уколико такве групе грађана или политичке странке не положе изборно јемство, а у ЗФПА остане прописана дужност враћања средстава у буџет у случају да политички субјект не освоји 1% важећих гласова, настала би реална опасност да буџет буде значајно оштећен, јер, новоформиране групе грађана по природи ствари, а ни многе политичке странке не располажу имовином из које би се могла извршити принудна наплата.

Решење за проблем равноправног финансирања учесника кампање треба тражити на другом месту – кроз промену система финансирања изборне кампање из буџета. У вези са тим, видети коментар на препоруке ОДИХР из 2022. године.

У мају 2024. поднет је предлог који се делимично односи на ово питање (мада не на начин на који је ОДИХР препоручио да се размотри).

Кампање „трећих лица“

Текст препоруке

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

Коментар ТС:

Према правилима која је садржао бивши (2011) као и актуелни Закон о финансирању политичких активности (2022), а слично је било и према решењима из претходног Закона о финансирању

политичких странака (2003), сва средства намењена за финансирање изборне кампање уплаћују се на посебан рачун за финансирање кампање и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са тог рачуна. Стога се чини да у Србији уопште не постоји могућност да неко други директно плати трошак који се односи на изборну кампању политичког субјекта, а да то буде у складу са Законом.

Ипак, Закон препознаје могућност да физичко или правно лице учини бесплатну услугу или да политичком субјекту нешто да као поклон. Такви поклони и услуге фактички представљају ситуацију где средства за финансирање кампање нису прикупљена на посебан рачун, нити су плаћена са њега. Тако би се, на пример, могло догодити, мада примери те врсте нису запажени у пракси, да нека фирма закупи 100 билборд места за период кампање без спецификација намене, а да потом уступи тај огласни простор учеснику на изборима. Да би овај вид прилога био дозвољен, морали би бити испуњени сви законски услови, како код донатора (нпр. да није реч о страном лицу, удружењу, предузећу које обавља поједине делатности или дугује за порез, достављање изјава политичком субјекту итд.), тако и на страни политичког субјекта (обавеза вођења евиденције о неновчаном прилогу, објављивање прилога веће вредности).

То што је директно плаћање трошкова кампање забрањено, а у неким ситуацијама може представљати и кривично дело, не значи да се у пракси не дешава. Такве ситуације су нарочито могуће када се у кампањи спроводи нека активност која није видљива. На пример, ако странка спроводи интерну обуку својих активиста, а трошкове смештаја и превоза плати спонзор који не жели да буде забележен у извештају о трошковима кампање или уопште не би смео да буде донатор кампање, то ће бити кршење Закона. Међутим, пошто не постоји обавеза да води евиденција о *активностима*, већ само о приходима и трошковима кампање, ни Агенција за спречавање корупције, ни јавност, вероватно неће имати сазнања да је дошло до директног финансирања кампање од стране трећег лица.

Вођење кампање од стране „трећих лица“, када се не чини у име и за рачун политичког субјекта (или чак без знања и одобрења политичког субјекта) није уређено. Ако се кроз такву кампању непосредно промовише одређени политички субјект, она би требало да буде обухваћена кроз ЗФПА, јер у супротном може служити заобилажењу законских ограничења и забрана. При том се мора водити рачуна и о заштити слободе изражавања, па би предмет регулисања могле бити плаћене политичке промоције. У том смислу, у Србији нека правила постоје једино када је реч о оглашавању на ТВ и радио станицама, али не и када је реч о онлајн и штампаним медијима. Када је реч о другим видовима оглашавања примењују се само општа правила (употреба личног добра, забрана упоредног оглашавања, заштита малолетника итд.). На пример, према члану 15. Закона о оглашавању не би било дозвољено трећем лицу да постави билборд са ликом неког кандидата на изборима без његовог пристанка.

Није уређено ни питање посредне промоције политичких субјеката кроз активности „трећих лица“. На пример, не би постојале препреке да удружење пољопривредника у доба изборне кампање организује митинг са захтевом да им се повећају државне субвенције. Иако би се захтеви таквог удружења у потпуности подударали са политичким програмом неке замишљене „Земљорадничке странке“, та странка не би морала да у свом финансијском извештају обухвати трошкове митинга који је организовало удружење.

Ова питања су само узгредно разматрана у оквиру досадашњих реформи, нпр. у вези са препоруком број 19 ОДИХР после избора из 2020 (*Могло би се размотрити увођење законске обавезе везано за идентификацију добављача на свим штампаним и дигиталним материјалима за изборне кампање, као и санкције због непоштовања закона и његовог ефикасног спровођења, укључујући конфисковање материјала за изборну кампању на којем није јасно видљива ознака добављача.*)

Чињеница да финансирање кампање од стране трећих лица није до сада добило већу пажњу може се тумачити и као показатељ да постојећи обим контроле постављених правила није довољан. За веровати је да би, уколико би контроле биле свеобухватне, учесници на изборима чешће посезали за

овим начином заобилажења правила. Поред тога, на глобалном нивоу, питање вођења и финансирања кампање од стране трећих лица је постало нарочито значајно у вези са оглашавањем на интернету и путем друштвених мрежа.

У контексту избора из 2023. Транспарентност Србија се сусрела са тумачењем прописа о финансирању кампање на начин које широм отвара врата заобилажењу тих правила. Наиме, у више пријава Агенцији за спречавање корупције, ТС је указала да су поједине огласе на Фејсбуку, кроз које се промовише кампања политичког субјекта, плаћали директно јавни функционери а не њихове странке. Од Агенције смо затражили да утврди да ли су ови трошкови евидентирани као прилог особе која је платила рекламу за изборну кампању. Агенција је сматрала да нема повреде ЗФПА, јер „није реч о званичном профилу странке, већ личном профилу функционера“, из чега произлази да Агенција сматра да није ни постојала дужност да се ови трошкови евидентирају као допринос страначкој кампањи. Иако износи средстава која су утрошена за ову намену на изборну кампању нису увек високи, на изборима 2023. је забележено и предизборно оглашавање једног јавног функционера у вредности од око 40 хиљада евра. Уз актуелно тумачење ЗФПА, не постоји дужност тог функционера да извести о пореклу ових средстава, нити постоји дужност његове странке да тај трошак евидентира. Уз све то, вредност таквог оглашавања превазилази ограничење максималног прилога кампањи од стране једног физичког лица.

Приликом разматрања овог питања требало би имати у виду решења из других држава и брижљиво формулисати правила, како би се спречило кршење прописа о финансирању кампање, а без нарушавања права грађана на слободно изражавање мишљења.

ТС нема формулисан целовит предлог решења овог питања и предлажемо да се о томе Народна скупштина организује јавно слушање уз учешће ОДИХР, на којем би, за почетак била представљена упоредноправна решења.

У мају 2024. је достављен предлог за допуну ЗФПА који би уредио неке од до сада познатих видова финансирања од стране лица која немају својство политичких субјеката, а врше промоцију у корист политичког субјекта.

Када је реч о другим питањима на која се односи ова препорука, потребно је допунити КЗ, као и Закон о оглашавању.

Од мера незаконског карактера, треба предузети следеће мере:

- Прикупљање података о оглашавању на друштвеним мрежама кроз сарадњу са пружаоцима услуга
- Прикупљање међународних искустава у регулацији финансирања од стране трећих лица - Народна скупштина у сарадњи са ОДИХР
- Објављивање и анализа података о уоченим повредама, поступцима и санкцијама - АСК, прекршајни судови, јавна тужилаштва

Објављивање одлука Агенције и задаци њених посматрача

Текст препоруке

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

Коментар ТС:

Ова препорука има за циљ да реши један од проблема са којим се ТС редовно сусреће током мониторинга. Иако Агенција има обавезу да по пријави кршења ЗСК од стране јавног функционера током изборне кампање одлучи у року од пет дана, процес доношења одлуке траје понекад месецима. Реч је о томе да јавни функционер има право жалбе, а одлука постаје доступна тек након што постане коначна (углавном, након што се изборни процес оконча). Поред тога, Агенција ће своју одлуку једино у случају да је функционеру изречена нека од тежих мера, а не и у случају да буде изречена само опомена.

На пример, током изборне кампање 2023, Агенција је (по нашем мишљењу неосновано) у више случајева закључила да јавни функционери нису прекршили своје обавезе и забране из члана 50. ЗСК. У таквим случајевима, нисмо имали на располагању ни једно правно средство, јер Агенција није донела решење, већ нас је само обавестила о исходу поступка.

Даље, у три случаја у којима је Агенција изрекла „меру упозорења“ функционерима јер су користили јавне ресурсе за вођење изборне кампање, нисмо добили образложење које би указивало на основу чега су директор или Веће Агенције закључили да је управо „мера упозорења“ примерена за те случајеве кршења закона. Да су функционери прекршили закон, јавност не би никада ни сазнала да ТС није објавила ова обавештења по њиховом добијању, око четири месеца након учињеног прекршаја.⁶ По једном од дописа смо сазнали да је разлог овако дугом чекању била немогућност Агенције да јавном функционеру достави одлуку директора у дужем временском периоду, па потом чекање да истекне рок за жалбу.⁷

Очигледно је да се на овај начин не постиже сврха прописаног рока за одлучивање Агенције и да би требало увести обавезу објављивања првостепене одлуке директора Агенције, као и потоње одлуке по жалби, уз ефикаснији систем достављања одлуке јавном функционеру од постојећег (нпр. обавештење електронском поштом на службену мејл адресу). Такође је неопходно увести ефикаснији систем за испитивање одлуке директора (нпр. обавеза доношења решења директора, могућност улагања жалбе Већу Агенције, прописивање рокова за одлучивање Управног суда у управном спору).

Када је реч о задацима теренских посматрача, препоруку би требало схватити шире. Потребна је допуна ЗСК и ЗФПА у којој би било прописано шта су све дужности Агенције да по службеној дужности прати током изборне кампање (било када је реч о политичким субјектима или јавним функционерима). Затим би Агенција кроз подзаконски или интерни акт уредила шта су задаци теренских посматрача које је ангажовала. Није правно могуће законом прописати обавезе које би се односиле непосредно за спољне сараднике (лица ангажована по уговору о делу), који обављају неке послове за Агенцију, већ само за Агенцију као државни орган. Из описаног се види да би ради реализације препоруке било неопходно мењати не само ЗСК, већ и ЗФПА, јер управо овај други закон пружа Агенцији могућност ангажовања спољних сарадника за праћење изборне кампање.

Поред наведеног, а у складу са ранијим препорукама ОДИХР, извештаји посматрача Агенције би требало да буду доступни јавности.

⁶ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Re%C5%A1enje_Agencije_-_mera_opomene.pdf
https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Agencija_za_spre%C4%87avanje_korupcije_-_Vesic.pdf

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ACAS_odgovor_-_Ruma.pdf

⁷ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_-_dostavljanje_re%C5%A1enja_-_Martinovi%C4%87.pdf

У мају 2024. је поднет предлог који се односио на ова питања.

Када је реч о незаконским мерама, Агенција би требало да објави налазе својих посматрача, како би се сагледао домет тог вида контроле

Заштита безбедности новинара

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

Коментар ТС:

У вези са овим питањима треба консултовати медијска удружења.

Коришћење страначких материјала у медијима

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Препорука се не односи на питања којима се ТС не бави директно. Ипак, напомињемо да ова препорука можда може да се односи и на законску регулативу, а не само на поступање медија у пракси (нпр. прописивање под којим условима медији у информативном програму могу користити материјале који су директно добијени од странака). Такође, у светлу ове препоруке, истичемо да би требало размотрити и појаву коју смо уочили у мониторингу – да поједини медији објављују као да је у питању вест информацију о томе да је одређени политички субјект објавио неки промотивни видео или плакат. У таквим ситуацијама, објављивање овог материјала би требало сматрати бесплатном услугом медија политичком субјекту, која би требало да се евидентира као прилог у смислу ЗФПА.

Од прописа би требало допунити ЗЕМ и ЗЈИМ, а такође и правилник РЕМ о изборима.

Од незаконских мера, РЕМ би требало да објави податке о мониторингу и покренути поступцима.

Мањинске листе

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Препорука се односи на измене ЗОИНП и других изборних прописа.

Немамо конкретан предлог.

Управни суд

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Изменама Закона о финансирању политичких активности и Закона о спречавању корупције требало би обезбедити да Управни суд решава ефикасно (прописати кратак рок) и да одржава усмена јавна рочишта и у случајевима управних спорова против одлука Агенције за спречавање корупције. Алтернативно, то питање може бити уређено у Закону о управним споровима.

Посматрачи

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Препорука се не односи на питања којима се бави ТС, а питање треба решавати кроз допуне ЗОИНП и евентуално других изборних прописа.

Простор за гласање

Текст препоруке

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

Коментар ТС: Препорука се не односи на питања којима се бави ТС.

Рокови за Уставни суд

Текст препоруке

24. Законодавством би требало утврдити разумно кратке рокове Уставном суду за разматрање изборних жалби и омогућити продужени временски оквир за спровођење поновљених избора.

Коментар ТС: Препорука се не односи на питања којима се бави ТС, али се несумњиво односи на измене Закона о Уставном суду.

Приликом измена тог закона, требало би размотрити и друге потребне допуне. На пример, уставност појединих одредаба закона који се односе на изборе може бити спорна, или пак законитост подзаконских аката. За решавање тих спорних питања, након што буде поднет предлог или иницијатива, требало би одредити примерене рокове за поступање Уставног суда.

Поништавање гласања

Текст препоруке:

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

Коментар ТС: Препорука се не односи на питања којима се бави ТС, па немамо предлог законског решења.

Међутим, да би се дошло до закључка да ли су потребне неке законске измене, сматрамо да је потребно израдити и објавити анализу о поступању изборних комисија у вези са поништавањем резултата и поступању по приговорима. То би требало да учини РИК.

Садржај

Предлози у вези са реализацијом појединих препорука из коначног извештаја ODIHR после избора из децембра 2023 и неиспуњених препорука после ранијих избора	1
Препоруке из 2017. које нису у потпуности испуњене	2
Препоруке из 2020. које нису у потпуности испуњене	7
Препоруке из 2022. које нису у потпуности испуњене	12
Препоруке из 2023.....	20
Основна препорука.....	20
Обуке за изборне комисије	20
Едукација бирача	20
Тачност бирачког списка	21
Раздвајање функција, спречавање злоупотреба и кажњавање	22
Притисци на бираче.....	24
Рад РЕМ.....	25
Информације разврстане по полу	25
Капацитети РИК.....	26
Бирачи са тешкоћама	26
Подршка за више изборних листа	26
Исправка недостатака у документацији	27
Коришћење јавних простора	27
Промоција жена у политици.....	27
Изборно јемство	27
Кампање „трећих лица“	28
Објављивање одлука Агенције и задаци њених посматрача	30
Заштита безбедности новинара	32
Коришћење страначких материјала у медијима	32
Мањинске листе.....	32
Управни суд.....	33
Посматрачи.....	33
Простор за гласање.....	33
Рокови за Уставни суд	33
Поништавање гласања	34

