

Zaštita biračkog prava

Transparentnost Srbija,
Beograd, septembar 2019.

Sadržaj

O aktivnostima TS i analizi	3
Potencijalno pozitivne promene u zakonodavstvu	4
Posebni organi i posebne dokazne radnje za ispitivanje krivičnih dela	4
Zaštita uzbunjivača	4
Problemi koje bi trebalo rešiti	5
Moguća rešenja za navedene probleme	6
Prilog: Predlog organizacije Transparentnost Srbija za dopunu Krivičnog zakonika	9
Актуелни текст нормe са предложеним изменама	9
Образложење:	10

O aktivnostima TS i analizi

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

Sprovođenje izbornog procesa i ostvarivanje biračkog prava nisu bili u fokusu našeg monitoringa. Međutim, pojedine probleme smo primetili onda kada su bila od značaja za teme kojima smo se bavili, a naročito finansiranje izborne kampanje. Šire gledano, ovim pitanjima smo se bavili i u situacijama kada su ona bila od značaja za borbu protiv korupcije u širem smislu, kroz zloupotrebe javnih resursa ili kroz narušavanje izbornog procesa podmićivanjem birača.

U proteklim godinama nije zapažena ni jedna pozitivna promena u pogledu sprečavanja povrede tajnosti glasanja aktivnostima koje preduzimaju politički subjekti ili javni funkcioneri i službenici van biračkog mesta, ili u pogledu smanjenja mogućnosti za zloupotrebe javnih resursa u cilju uticaja na birače.

Potencijalno pozitivne promene u zakonodavstvu

Posebni organi i posebne dokazne radnje za ispitivanje krivičnih dela

Kao pozitivna činjenica može se oceniti to što je krivično delo „davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. Krivičnog zakonika)” uvršteno među krivična dela čije gonjenje spada u nadležnost državnih organa koji se bave sprečavanjem organizovanog kriminala i korupcije. Naime, od 1.3.2018. za gonjenje ovog krivičnog dela nadležna su **posebna odeljenja** unutar četiri viša javna tužilaštva (Beograd, Kraljevo, Niš, Novi Sad) **za suzbijanje korupcije**, a na osnovu ZAKONA O ORGANIZACIJI I NADLEŽNOSTI DRŽAVNIH ORGANA U SUZBIJANJU ORGANIZOVANOG KRIMINALA, TERORIZMA I KORUPCIJE ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon). Time je omogućena i **primena posebnih dokaznih radnji** (npr. tajni nadzor komunikacije, simulovani poslovi, prikriiveni islednik).

Bitno je istaći da nadležnost posebnih državnih organa i mogućnost korišćenja posebnih sredstava dokazivanja postoji i kada je reč **o krivičnim delima protiv službene dužnosti** (npr. zloupotreba službenog položaja), a do kojih može doći u vezi sa uticajem na birače. Ova veoma značajna novina značajno **povećava mogućnost da državni organi na efikasan način utvrde** da je došlo do nezakonitog uticaja na građane u vezi sa izborima, a **izborni proces 2020. biće prva prilika da se proverí spremnost da se te nadležnosti primene u praksi**.

Zaštita uzbunjivača

Bitno je napomenuti da je u Srbiji od 2015. u primeni **Zakon o zaštiti uzbunjivača** (SG RS 128/14), koji omogućava bolju zaštitu lica koja ukazuju na nezakonite radnje. Oni, u smislu tog zakona, mogu izvršiti unutrašnje uzbunjivanje, koje se vrši kod „poslodavca“, ili spoljašnje uzbunjivanje, koje se vrši kod nadležnog kontrolnog organa ili prema javnosti. Bitno je napomenuti da se unutrašnje uzbunjivanje vrši i kada „korisnik usluga“ organa vlasti ukazuje na moguće nezakonite radnje. Imajući to u vidu, u vezi sa izbornim procesom, **unutrašnje uzbunjivanje bi mogla da vrše lica koja su angažovana na neki način u sprovođenju izbora** (npr. članovi biračkih odbora prema svom „poslodavcu“, odnosno Republičkoj izbornoj komisiji“), lica koja su **radno angažovana u političkim subjektima** (koji bi trebalo da imaju mogućnost da na poverljiv način ukažu na moguću nezakonitost unutar licu koje politička stranka odredi), **zaposleni u organima vlasti** (koji žele da ukažu na moguće zloupotrebe), **korisnici usluga javnog sektora** (koji, na primer, žele da ukažu na politički motivisane zloupotrebe u vezi sa dodelom socijalne pomoći), ali i **bilo koji građanin Srbije** koji želi da prijavi nezakonitu radnju u vezi sa sprovođenjem izbora.

Slično tome, svako od navedenih lica bi **trebalo da uživa zakonsku zaštitu i u slučaju da se obrati spoljnom organu nadležnom za proveru nepravilnosti** – npr. Republičkoj izbornoj komisiji, javnom tužilaštvu, budžetskoj inspekciji i drugo. Zakonska zaštita postoji i u slučaju neposrednog obraćanja javnosti, izuzev u slučaju da se kroz uzbunjivanje objavljuju i neki zaštićeni podaci. Zaštita podrazumeva **čuvanje podataka o identitetu lica** koje je prijavilo nezakonitu radnju, **mogućnost uvida u postupanje** organa po predmetu, kao i **sudsku zaštitu od štetnih pravnih i drugih posledica** do kojih je došlo usled uzbunjivanja, uz obrnuti teret dokazivanja. Pored toga, svaki organ vlasti i svaki drugi poslodavac koji ima više od 10 zaposlenih bio je **u obavezi da odredi lice zaduženo za**

postupanje u slučaju unutrašnjeg uzbunjivanja, kao i da donese interni akt na osnovu kojeg će postupati u takvim slučajevima.

Problemi koje bi trebalo rešiti

1. **Republička izborna komisija** nema jasno definisan pravni status, razdeo u budžetu, niti ima svoje zaposlene, i radno angažovana lica, tako da je **sporno da li može biti nadležan organ kada je reč o unutrašnjem uzbunjivanju, dok su mogućnosti za delovanje u slučaju spoljnog uzbunjivanja veoma ograničene** (postupanje po prigovorima ovlašćenih predlagača);
2. Izborna pravila ne daju **grupama građana** svojstvo pravnog lica, što se odražava i na **nemogućnost da se one tretiraju kao subjekti koji imaju obaveze na osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača** ni pre ni posle izbora, dok političke stranke imaju takve dužnosti;
3. **Javnost nema efikasnu mogućnost da se neposredno uveri** u ispravnost utvrđivanja rezultata izbora (ne objavljuju se zapisnici biračkih odbora), niti u to da li je evidentirano da su glasali u određenom izbornom postupku;
4. Postojeća **pravila ne pružaju dovoljnu zaštitu od poznatih vidova ugrožavanja izbornog procesa** (npr. „bugarski voz“, dokumentovanje načina glasanja fotografskim snimkom, stavljanje posebnih oznaka ili korišćenje posebnih olovaka radi moguće kasnije identifikacije lica koja su glasala na određeni način i drugo);
5. **RIK je pasivan u predizbornom i postizbornom periodu** – nema poziva biračima da prijave moguće nepravilnosti, nema razmatranja problema koji su se pokazali u prethodnim izbornim procesima;
6. **Javno tužilaštvo i drugi potencijalno nadležni organi su pasivni** u pogledu prikupljanja informacija o nezakonitim radnjama koje mogu uticati na ostarivanje i korišćenje biračkog prava u predizbornom i postizbornom periodu – nema poziva biračima da prijave moguće nepravilnosti, nema razmatranja problema koji su se pokazali u prethodnim izbornim procesima;
7. **Krivično delo „davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem“ ne sadrži sve elemente** koji su od značaja za utvrđivanje povrede zakona;
8. **Nisu adekvatno razvijeni zakonski i drugi mehanizmi za smanjenje mogućnosti zloupotrebe javnih resursa** u svrhu pridobijanja birača.
9. **Brojne pojave potencijalno ugrožavaju tajnost glasanja ili mogu uticati na slobodno opredeljenje birača, a nisu u potpunosti zakonski uređene ili zabranjene** (npr. praksa prikupljanja „sigurnih glasova“, organizovano dovoženje birača i drugi vidovi njihovog animiranja da izađu na glasanje koje vrše učesnici na izborima, davanje stvari od vrednosti ili pružanje besplatnih usluga od strane učesnika na izborima ili sa njima povezanih lica, vođenje evidencija o konkretnim biračima koji su izašli na izbore).

Moguća rešenja za navedene probleme

1. **Republička izborna komisija i postupanje u slučaju uzbunjivanja:**
 - a. **RIK treba da nesumnjivo utvrdi, i po potrebi zatraži od Ministarstva pravde** mišljenje o tome, da li ima svojstvo „poslodavca“ u odnosu na sva lica koja su uključena u sprovođenje izbora, i u odnosu na korisnike biračkog prava. Ukoliko RIK ima takvo svojstvo, treba da preduzme mere iz Zakona o zaštiti uzbunjivača, i da promoviše ovu svoju ulogu;
 - b. Ukoliko u postojećem zakonskom okviru RIK nema svojstvo „poslodavca“, **dopunom** Zakona o zaštiti uzbunjivača ili Zakona o izboru narodnih poslanika otkloniti taj nedostatak i **preduzeti sve mere radi promovisanja ove uloge RIK** (dostavljanje informacija članovima biračkih odbora, kampanja usmerena prema biračima, objavljivanje informacija o poverljivom načinu postupanja po prijavama nezakonitih radnji i drugo)
 - c. Dopunom Zakona o izboru narodnih poslanika **proširiti nadležnosti RIK**, kako bi mogao i morao **da postupa kao spoljni nadležni organ** u slučaju da mu **bilo ko ukaže na nepravilnosti u vezi sa sprovođenjem izbora**;
2. Obaveze političkih subjekata u vezi sa uzbunjivanjem:
 - a. Dopunom Zakona o izboru narodnih poslanika ili Zakona o zaštiti uzbunjivača obezbediti **da političke stranke koje imaju manje od 10 zaposlenih, kao i grupe građana** koje podnose izborne liste **odrede lice zaduženo za unutrašnje uzbunjivanje** i da omoguće prijavljivanje nezakonitih radnji licima koja za njih obavljaju aktivnosti u vezi sa izbornom kampanjom ili u postizbornom periodu (političke stranke i grupe građana koje osvoje mandat na izborima);
 - b. **Promovisanje primene pravila o zaštiti uzbunjivača među političkim subjektima** i kontrola ispunjavanja tih obaveza od strane RIK (objavljivanje informacija o načinu uzbunjivanja i imena zaduženog lica za postupanje na sajtu političkog subjekta i dostavljanje tih podataka prilikom podnošenja izborne liste);
3. **Uvid javnosti u podatke o sprovođenju izbora:**
 - a. **Objavljivanje kopija zapisnika** sa biračkih mesta na veb stranici Republičke izborne komisije i/ili jedinica lokalne samouprave;
 - b. **Omogućavanje uvida u deo dokumentacije** koji se odnosi na birača (uvid u podatak o tome da li je upisano da je glasao na određenim izborima na sličan način kao što se vrši uvid u birački spisak ili dobijanje kopije izvoda sa podacima o tome da je glasao, radi provere autentičnosti potpisa);
4. **Sprečavanje direktnog ugrožavanja tajnosti izbornog postupka i kupovine glasova:**
 - a. Primena mera koje bi onemogućile ili obesmislele iznošenje neupotrebljenog glasačkog listića (poput predloga koji je izneo CESID za dvodelni glasački listić);
 - b. Zabrana bilo kog vida dokumentovanja načina glasanja, **uključujući i preciziranje pravila iz člana 160. Krivičnog zakonika** ukoliko nije očigledno da krivično delo predstavlja i javno iznošenje ili dostavljanje drugom licu dokaza o tome kako je glasalo određeno lice, **uključujući i onog čiji je glasački listić u pitanju**;
 - c. **Ispitivanje i razmatranje mogućnosti, u skladu sa iskustvima iz drugih zemalja**, radi sprečavanja da se kontrolom od strane člana biračkog odbora utvrdi da li je poštovan unapred dogovoreni način glasanja od strane jednog ili više lica, stavljanjem posebnih oznaka, korišćenjem olovaka određene boje i slično;
5. **Pasivnost RIK** u predizbornom i postizbornom periodu u vezi sa mogućim nepravilnostima:

- a. uvesti **obavezu RIK da u predizbornom periodu pozove građane** da prijave sve nepravilnosti i da omogući siguran kanal komunikacije za to, nakon čega bi RIK bio u obavezi da ove navode proveri po službenoj dužnosti;
 - b. uvesti **obavezu RIK** da nakon okončanog izbornog procesa, zajedno sa Narodnom skupštinom, **organizuje javno slušanje** radi razmatranja svih problema koji su se pokazali tokom izbornog procesa i načina njihovog prevazilaženja;
 - c. takav **skup treba organizovati i pre početka sledećeg izbornog procesa**;
6. **Pasivnost javnog tužilaštva i drugih potencijalno nadležnih organa:**
- a. **Posebna odeljenja viših javnih tužilaštava** iz Beograda, Novog Sada, Niša i Kraljeva treba da omoguće građanima **sigurne kanale komunikacije** radi prijavljivanja nezakonitih radnji;
 - b. **Republičko javno tužilaštvo, posebna odeljenja VJT ili svi oni u saradnji sa RIK** treba da **kroz medijsku kampanju obaveste građane o tome šta sve predstavlja krivično delo u vezi sa izborima**, a naročito da ih upoznaju sa modalitetima krivičnog dela davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem i zloupotrebe službenog položaja koja ima za cilj uticaj na odluku na izborima;
 - c. **RJT treba da pre početka izbornog procesa obavesti javnost o dosadašnjim slučajevima ispitivanja sumnje na krivično delo** davanje i primanja mita u vezi sa glasanjem i zloupotrebe službenog položaja koja je imala veze sa izbornim procesom ili izbornom kampanjom;
 - d. **Drugi državni organi, kojima su prijavljene moguće zloupotrebe**, treba da budu u obavezi da **u kratkom roku objave informacije o svom postupanju u vezi sa svakom sumnjom** koja se odnosi na pokušaj uticaja na proces izbora (npr. u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, distribucijom socijalne pomoći, korišćenjem službenih vozila).
7. **Krivično delo „davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem“** treba dopuniti u skladu sa predlogom koji je Transparentnost – Srbija više puta dostavljala Ministarstvu pravde u proteklih deset godina (priloženo kao aneks uz ovu analizu)
8. **Drugi mehanizmi za smanjenje mogućnosti zloupotrebe javnih resursa u svrhu pridobijanja birača:**
- a. **Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere** za preuzimanje novih obaveza, oprost dugova, odricanje od javne imovine i druge mere kojima se umanjuju javnih prihodi i javna imovina ili povećavaju javni rashodi ili raspodeljuju postojeća sredstva u javnoj svojini kroz vanredna davanja, ukoliko se ove aktivnosti sprovode tokom izborne kampanje, odnosno u određenom periodu pre raspisivanja izbora ili nakon okončanja izbora, uzimajući u vidu relevantne norme iz Crne Gore i Makedonije i podatke o njihovoj primeni;
 - b. **Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere** kod novog zapošljavanja ili drugog vida radnog angažovanja, kao i kod širenja kruga korisnika socijalne i druge pomoći građanima ili primalaca subvencija, kada se ove aktivnosti sprovode tokom izborne kampanje, odnosno u određenom periodu pre raspisivanja izbora ili nakon okončanja izbora, uzimajući u vidu relevantne norme iz Crne Gore i Makedonije i podatke o njihovoj primeni;
 - c. **Uvođenje obaveze da svi organi vlasti** (državni organi, APV, lokalne samouprave, javna preduzeća i druga preduzeća u javnoj svojini, javne ustanove i javne službe), izuzev u slučaju zaštite bezbednosti države (BIA, Vojska), tokom izborne kampanje **objavljaju dnevno ažurne podatke o svrsi korišćenja službenih vozila** koja su u njihovoj svojini ili zakupu, kao i o **troškovima korišćenja telefona**.

9. **Druge pojave koje potencijalno ugrožavaju tajnost glasanja ili mogu uticati na slobodno opredeljenje birača, a nisu u potpunosti zakonski uređene ili zabranjene:**
- a. **Uvođenje zabrane da politički subjekt prikuplja potpise za podršku izbornoj listi** u prekomernom broju (npr. više od 20% od broja koji je zakonski minimum), kako se kroz prikupljanje suvišnih potpisa ne bi vršio pritisak na birače;
 - b. **Uvođenje zabrane da politički subjekti ili druga lica kod birača stvaraju utisak da imaju moralnu ili drugu obavezu** da na izborima glasaju ili da ne glasaju ili da glasaju na određeni način, tako što bi ih upisivali na spiskove „sigurnih glasova“ ili na drugi sličan način, izuzev kroz prikupljanje potpisa za podršku izbornoj listi i učlanjivanje u političku stranku;
 - c. **Preciziranje obaveza istraživača javnog mnjenja** u vezi sa čuvanjem tajnosti podataka o političkom opredeljenju građana, kao i obaveze da omoguće građanima da provere da li je lice koje se predstavlja kao anketar zaista angažovano od strane istraživača javnog mnjenja na kojeg se primenjuju zakonske obaveze;
 - d. **Javna promocija mogućnosti iz člana 72a Zakona o izboru narodnih poslanika, i zabrana da politički subjekti neposredno pružaju pomoć** nemoćnim i sprečenim građanima da izađu na glasanje, uz obezbeđivanje adekvatne pomoći zainteresovanim građanima neposredno od strane organa koji sprovode izbore;
 - e. **Zabrana upućivanja neposrednih poziva građanima** da izađu ili da ne izađu na izbore na dan izbora (npr. kućne posete, telefonski pozivi, direktne poruke) ili da glasaju na određeni način (trenutno pokriveno pravilima o izbornoj tišini), izuzev obaveštenja koje upućuje Republička izborna komisija preko medija.
 - f. **Zabrana vođenja evidencija** o tome koja konkretna lica su izašla ili nisu izašla na izbore, kako unutar, tako i ispred biračkih mesta;
 - g. **Zabrana davanja** potencijalnim biračima stvari koje imaju upotrebnu vrednost, osim promotivnih predmeta (npr. majice, kape, šolje, upaljači, olovke, sveske, kalendari) koji vidno sadrže obeležja političkog subjekta, kao i **pružanja besplatnih usluga** od strane učesnika na izborima ili sa njima povezanih lica (npr. lekarski pregledi, pomoć u domaćinstvu, obuke za sticanje veština), izuzev kada je reč o sprovođenju obuka namenjenih članovima političke stranke.

Prilog: Predlog organizacije Transparentnost Srbija za dopunu Krivičnog zakonika

У члану 156, ст. (1) и ст. (2), иза речи „одређеног лица“ додају се речи „изборне листе“ и зарез.

У члану 156, иза постојећег става (2) додаје се нови став (3) који гласи:

„(3) Казном из става 1 казниће се и лице које проверава да ли је лице коме је понуђен, дат или обећан поклон или каква друга корист у вези са гласањем на изборима или референдуму гласало или гласало на одређени начин.“

Ставови (3) и (4) постају ставови (4) и (5).

Иза става (5) додаје се нови став (6) и нови став (7), који гласе:

(6) Лице које пријави кривично дело из става 1. до 4. овог члана пре него што се за њега сазнало, суд ће ослободити од казне за кривично дело из ст. 2. овог члана.

(7) Лице из ст. 6. овог члана задржава добијени поклон или корист, уколико то није противно другим прописима.

Актуелни текст норме са предложеним изменама

Давање и примање мита у вези са гласањем

Члан 156

(1) Ко другоме нуди, даје, обећа награду, поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица, **изборне листе**, односно предлога, казниће се новчаном казном или затвором до три године.

(2) Казном из става 1. овог члана казниће се и ко захтева или прими поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица, **изборне листе**, односно предлога.

(3) Казном из става 1. казниће се и лице које проверава да ли је лице коме је понуђен, дат или обећан поклон или каква друга корист у вези са гласањем на изборима или референдуму гласало или гласало на одређени начин.

(4) Ако дело из става 1. овог члана учини члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем, казниће се затвором од три месеца до пет година.

(5) Поклон или друга корист одузеће се.

(6) Лице које пријави кривично дело из става 1. до 4. овог члана пре него што се за њега сазнало, суд ће ослободити од казне за кривично дело из ст. 2. овог члана.

(7) Лице из ст. 6. овог члана задржава добијени поклон или корист, уколико то није противно другим прописима.

Образложење:

Кривично дело давања и примања мита у вези са гласањем је одавно прописано, али се за њега не предузима гоњење или се предузима у толико мало случајева да се не исказује посебно у статистикама о броју покренутих кривичних поступака. С друге стране, сумње у распрострањеност ове појаве су у сваком изборном процесу све веће, уз помињање разноврсних модалитета, од којих су неки условљени технолошким напретком (нпр. снимање „пожељно заокруженог“ гласачког листића мобилним телефоном). Према резултатима истраживања јавног мњења (које је наручио Програм за развој УН за Србију), спроведеног на стратификованом националном узорку током јуна 2012, на мајским изборима те године је чак 18% пунолетних грађана Србије било у прилици да им неко понуди поклон или услугу како би гласали за одређену партију. Очигледно је да је потребно и изменама норме утицати на то да број пријављених случајева буде већи, као и на то да сви могући облици нежељеног и опасног понашања буду санкционисани.

У овом амандману су поједини ставови допуњени у складу са прописима који регулишу изборе (Закон о избору народних посланика, Закон о локалним изборима), у складу са чињеницом да се на изборима може гласати за изборне листе, а не само за одређене кандидате.

Предложен је нови став 3. који би омогућио да се за ово кривично гоне и казне не само лица која која нуде или дају мито, већ и лица која проверавају да ли су грађани гласали онако како им је речено и договорено. Овде могу бити у питању разне радње – нпр. провера снимака са мобилних телефона, провера да ли су се сви подмићени бирачи појавили на гласачким местима и користили се својим бирачким правом, провера да ли је грађанин са којим је тако договорено, изнео са биралишта празан гласачки листић, након што је у кутију убацио претходно попуњени, провера да ли се у гласачкој кутији налази очекивани број гласачких листића означених унапред договореном бојом или знаком, испитивање грађана након избора да ли су гласали и да ли су гласали у складу са претходним договором и слично.

Такође, предложена је пренумерација ставова, у складу са предложеним изменама.

Најзад, предложено је да се, као стимуланс за пријављивање овог кривичног дела омогући лицу које је било подмићено да задржи добијени поклон или корист, осим ако се тиме крше други прописи (нпр. ако се поклон огледао у незаконитом заснивању радног односа) и да буде ослобођено од казне. Наиме, ако је мотив за примање мита код грађана било користољубље, није реално очекивати да ће они такав случај пријавити уколико постоји могућност да им дата имовинска корист буде одузета, поготово зато што, судећи према свим доступним подацима, ово кривично дело се најчешће врши у договору са најсиромашнијим становницима Србије.