



MEĐUNARODNO POSMATRANJE IZBORA Republika Srbija – Prevremeni parlamentarni izbori, 16. mart 2014.

IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

Beograd, 17. mart 2014. – Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima predstavlja rezultat zajedničkog poduhvata Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OEBS/KDILJP), Parlamentarne skupštine OEBS-a (OEBS/PS) i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE).

Roberto Battelli (Slovenija) je imenovan je od strane Predsedavajućeg OEBS-a za specijalnog koordinatora da predvodi misiju kratkoročnih posmatrača. Luigi Compagna (Italija) je bio na čelu OEBS/PS delegacije. Pedro Agramunt (Španija) je predvodio delegaciju PSSE. Ambasador Boris Frlec (Slovenija) je šef OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora (u daljem tekstu: OEBS/KDILJP Ograničena misija) koja je sa radom počela 13. februara 2014. godine.

Procena se vršila radi utvrđivanja da li su izbori sprovedeni u skladu sa OEBS-ovim opredeljenjima i standardima Saveta Evrope za demokratske izbore, kao i u skladu sa međunarodnim obavezama Srbije i domaćim zakonima. Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima objavljuje se pre završetka izbornog procesa. Konačna procena izbora će zavisiti, jednim delom, od toga kako su sprovedene preostale faze u izbornom procesu, uključujući prebrojavanje, tabelarni prikaz i objavu rezultata, kao i postupanje po eventualnim prigovorima i žalbama nakon izbornog dana. OEBS/KDILJP će izdati sveobuhvatni konačni izveštaj, koji će sadržavati preporuke za moguća poboljšanja, okvirno osam nedelja po završetku izbornog procesa. OEBS PS će svoj izveštaj predstaviti na zasedanju Stalnog odbora u Bakuu, 28. juna 2014. godine. Delegacija PSSE će svoj izveštaj predstaviti prilikom jednog dela svog zasedanja u aprilu 2014. godine u Strazburu.

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Dana 16. marta 2014. godine, prevremeni parlamentarni izbori su biračima ponudili mogućnost pravog izbora. Osnovne slobode su poštovane u toku celokupne kampanje. Izborne komisije na svim nivoima su svoje dužnosti obavljale efikasno i na profesionalan način, poštujući zakonski utvrđene rokove. Nedostajali su kritičko i analitičko izveštavanje o kampanji u medijima. Pluralizam mišljenja i nezavisnost novinara ugroženi su uticajem koje na medije vrše političke partije na vlasti putem diskrecionog finansiranja iz javnih izvora sredstava.

Pravni okvir obezbeđuje solidnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i Saveta Evrope i drugim međunarodnim standardima, iako određene preporuke sa prethodnih izbora nisu uzete u razmatranje. Pravni okvir koji se primenjuje na parlamentarne izbore ostao je nepromenjen od 2012, ali su određeni aspekti poboljšani kroz podzakonska akta koja je donela Republička izborna komisija (RIK).

Izborima je upravljala izborna administracija na dva nivoa koju su činili RIK i birački odbori (BO). Zbog nepostojanja pravnih odredaba za srednji nivo izborne administracije, na opštinskom nivou su formirana *ad hoc* radna tela da obezbede logističku podršku izbornoj administraciji. Izborne komisije na svim nivoima su svoje dužnosti obavljale efikasno i profesionalno, uz poštovanje zakonski utvrđenih rokova. RIK je odluke usvajao na kolegijalan način, na svojim sednicama koje su bile otvorene za medije i akreditovane posmatrača.

Kako su sagovornici izvestili, uloženi su znatni naponi od 2012. godine da se eliminišu dupli upisi i brišu upisi podataka o preminulim glasačima iz jedinstvenog elektronskog biračkog spiska, kao i da se spisak ažurira, da bi se omogućilo da se imena birača nacionalnih manjina upisuju i na ćirilici i na latinici. Iako birački spisak nije bio izložen na uvid javnosti, izborni kandidati su imali pristup spisku i mogli su da pregledaju svoje lične podatke korišćenjem različitih metoda.

RIK je registrovao 19 lista kandidata sa ukupno 3.020 kandidata, ponudivši biračima istinski izbor. Trećina kandidata su bile žene, što je u skladu sa zakonski utvrđenom kvotom za manje zastupljeni pol. Podnosioci lista su morali da ispune uslove za registraciju, što je uključivalo najmanje 10.000 overenih potpisa podrške, što su neki politički akteri okarakterisali kao previše birokratski. Za nacionalne manjine je uslov od 10.000 potpisa bio previše visok, s obzirom na afirmativnu meru nižeg praga od 1.000 potpisa za nacionalne manjine da mogu da registruju partije.

Sve u svemu, kampanja je bila umerena i protekla je u mirnoj atmosferi, ali su prijavljeni incidenti nasilja u vezi sa izborima. Ekonomska situacija u kojoj se zemlja nalazi, posebno problem zapošljavanja i pitanje investicija, reforme koje su potrebne radi pridruživanja Evropskoj uniji i borba protiv korupcije predstavljali su glavne teme u kampanji.

Dana 28. februara, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka i Agencija za borbu protiv korupcije (ABK) su objavili zajedničku izjavu u kojoj su apelovali sve učesnike u kampanji da se pridržavaju zakona i da se uzdrže od korišćenja javnih sredstava za vođenje agresivne kampanje od vrata-do-vrata kao i od vođenja kampanje u dečijim ustanovama. Zabrinutost je iskazana i zbog zloupotrebe državnih sredstava od strane različitih političkih partija na vlasti na lokalnom nivou, jer je bilo kredibilnih prijava slučajeva zastrašivanja glasača, posebno zaposlenih u javnom sektoru.

Iako zakon koji uređuje političko finansiranje obezbeđuje odgovarajući okvir za aktivnosti partija, nedostatak transparentnosti izvora sredstava i dalje ostaje problem. Pravnim okvirom su utvrđeni limiti za godišnje privatne priloge za kampanju, ali ne i za troškove kampanje. Agencija za borbu protiv korupcije, čiji je zadatak da vrši nadzor za ovu oblast, angažovala je posmatrače da prate aktivnosti vođenja kampanje širom zemlje da bi proverila finansijske izveštaje izbornih kandidata.

Dijapazon medija je različit i obuhvata veliki broj državnih i privatnih glasila. Ostaje zabrinutost zbog netransparentnosti vlasništva nad medijima. Monitoring medija je pokazao da su i državne i privatne televizijske stanice ponudile široku pokrivenost izbora u različitim formatima, izveštavajući uglavnom neutralnim tonom. Očigledno je, međutim, da ne postoji kritičko i analitičko izveštavanje i da nedostaje edukativni sadržaj za birače. Ton političke debate je težio da bude oštiji u štampanim i Internet medijima.

Mehanizam rešavanja izbornih sporova je jasan i generalno je u skladu sa OEBS-ovim opredeljenjima i dobrom praksom Venecijanske komisije Saveta Evrope. Mali broj prigovora je podnet pre izbornog dana. Iako sagovornici nisu iskazali nikakvu posebnu zabrinutost u vezi sa sistemom rešavanja izbornih sporova, većina njih je izrazila opšte nepoverenje u nezavisnost i efikasnost sudstva.

Veliki broj partija nacionalnih manjina je registrovalo svoje izborne liste ili nezavisno, u koaliciji sastavljenoj isključivo od partija nacionalnih manjina, ili zajedno sa nacionalnim partijama i koalicijama. U skladu sa prethodnim preporukama, nekoliko predostrožnosti je uvedeno da bi se sprečila zloupotreba afirmativnih mera od strane političkih subjekata koji ne zastupaju nacionalne manjine.

Vidljivost ženskih kandidata je bila vrlo mala i izborni kandidati se nisu konkretno obraćali ženama u svojim programima. Analiza pokrivenosti kampanje iz perspektive roda pokazala je da je vidljivost žena bila ograničena i u elektronskim i u štampanim medijima. Od 75 stalnih članova i članova proširenog sastava RIK-a, samo njih 17 su žene. RIK ne vodi odvojene podatke o rodu u vezi sa sastavom tela izborne administracije.

Uprkos prethodnim preporukama OEBS/KDILJP-a, zakon i dalje ne sadrži izričite odredbe za domaće i međunarodno posmatranje izbora, i to pitanje je uređeno kroz uputstva RIK-a. Posmatrači političkih partija nisu predviđeni zakonom kao što je omogućeno svakom registrovanom političkom subjektu da imenuje jednog člana u proširenom sastavu i zamenika u RIK-u i u svakom biračkom odboru.

PRELIMINARNI NALAZI

Osnovni podaci

Dana 29. januara 2014. godine, na predlog vlade, Predsednik Tomislav Nikolić je raspustio Narodnu skupštinu i raspisao prevremene parlamentarne izbore za 16. mart. Vladajuća koalicija Srpske napredne stranke (SNS) i Socijalističke partije Srbije (SPS) opravdala je prevremene izbore potrebom za obnavljanjem političkog mandata i dužim vremenskim okvirom za sprovođenje ekonomskih reformi i vođenjem zemlje ka pristupanju Evropskoj uniji, zbog kojeg su zvanično otvoreni pregovori 21. januara.

Poslednji parlamentarni izbori su održani 6. maja 2012. godine, istovremeno kada je održan i prvi krug predsedničkih izbora. OEBS/KDILJP Ograničena misija je u zaključku svog konačnog izveštaja navela da su “izbori obezbedili glasačima da izaberu iz širokog dijapazona različitih političkih mišljenja i okarakterisani su kao izbori na kojima su se poštovala osnovna prava i slobode” i dala je preporuke za povećanje transparentnosti izbornog procesa.¹

Izborni sistem i pravni okvir

Ukupno 250 članova jednodomne skupštine je izabrano za četvorogodišnji mandat, u skladu sa proporcionalnim izbornim sistemom zatvorenih lista unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata područje cele zemlje. Mandati se raspoređuju među kandidatima sa lista koji su dobili više od pet procenata glasova. Postoji izuzetak za liste koje zastupaju nacionalne manjine u vezi uslova dostizanje praga od pet procenata.

Parlamentarni izbori su prvenstveno uređeni Ustavom iz 2006. godine i Zakonom o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine (ZINP), sa naknadnim izmenama i dopunama iz 2011. godine. Takođe se primenjuju i odredbe drugih zakona, uključujući Zakon o jedinstvenom biračkom spisku (ZJBS), naknadno izmenjen i dopunjen 2001. godine, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) iz 2011. godine, Zakon o političkim strankama iz 2009. godine, Zakon o radiodifuziji iz 2002, naknadno izmenjen i dopunjen u 2009. godine, i Krivični zakonik. Pravni okvir je upotpunjen Pravilnikom Republičke izborne komisije (RIK) usvojenim 2012. godine i setom uputstava u ponovljenom izdanju 2014. godine.

Pravni okvir obezbeđuje solidnu osnovu za vođenje demokratskih izbora, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i Saveta Evrope i drugim međunarodnim standardima, uprkos tome što neka pitanja nisu uzeta u razmatranje. Iako su zakonski propisi koji uređuju parlamentarne izbore

¹ Svi prethodni izveštaji OEBS/KDILJP-a koji se odnose na Srbiju mogu se pronaći na web stranici: <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia>.

ostali nepromenjeni od 2012. godine, određeni aspekti su poboljšani kroz podzakonska akta koje je doneo RIK. Konkretno, u skladu sa prethodnim preporukama OEBS/KDILJP, kriterijumi za članove biračkih odbora su jasnije utvrđeni i pojašnjeni su uslovi za registraciju lista nacionalnih manjina. Međutim, ostali dugotrajni nedostaci i preporuke koji su u u prošlosti identifikovani u izveštajima OEBS/KDILJP nisu uzeti u razmatranje, i to posebno oni koji se odnose na registraciju lista kandidata, izbornu administraciju i prigovore i žalbe.

Izborna administracija

Preвременim parlamentarnim izborima upravlja izborna administracija na dva nivoa koju čine RIK i 8.387 biračkih odbora (BO), od kojih će 29 biti postavljeno u kaznenim zavodima i 35 će biti formirano u 20 zemalja u inostranstvu.

RIK postavlja Narodna skupština sa mandatom od četiri godine. U svom punom sastavu ima 75 članova, uključujući njihove zamenike. Time su obuhvaćeni stalni članovi iz parlamentarnih grupa na osnovu proporcionalnog obračuna metodom d'Hondt i članovi koji ne glasaju – sekretar i predstavnik Republičkog zavoda za statistiku. RIK takođe ima članove u proširenom sastavu koje imenuju izborni kandidati nakon njihove registracije i oni imaju ista prava glasa kao i stalni članovi. Birački odbori su sastavljeni na isti način i sastoje se od tri stalna člana, kao i članova u proširenom sastavu koje imenuju izborni kandidati i kasnije ih postavlja RIK. Svaki član RIK-a i BO, osim predstavnika Republičkog zavoda za statistiku u RIK-u, ima svog zamenika. RIK je pripremio detaljna uputstva za rad biračkih odbora pre izbornog dana i na dan izbora. Pored toga, svakog predsedavajućeg BO, odnosno njegovog/njenog zamenika/cu, je rukovodilac odgovarajuće lokalne uprave obučio za rad. Edukacija birača je bila nedovoljna i RIK je informacije pružio samo na mestu glasanja, kako je utvrđeno zakonom.

RIK je postavio 26-oro svojih članova (uključujući i članove u proširenom sastavu) za regionalne koordinate za svaki okrug u Srbiji radi nadgledanja priprema za izbore. Bez obzira na preporuke OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije Saveta Evrope, srednji nivo izborne administracije nije predviđen pravnim okvirom.² Ovo pitanje je uređeno kroz uputstvo RIK-a, u skladu sa kojim je formirano 166 *ad hoc* radnih tela na opštinskom nivou da pružaju logističku podršku izornoj administraciji. Sastav radnih tela je odražavao isti koji ima i Narodna skupština i za njih nije bilo predviđeno da imaju članove u proširenom sastavu.

U gradovima Beogradu, Negotinu, Pećincima, Arandelovcu i Boru, izbori u opštinskim većima su se održali istovremeno sa parlamentarnim izborima. Na ovim mestima je RIK, umesto radnih tela, formirao opštinske izborne komisije koje su činili stalni članovi postavljeni na osnovu formule koja se primenjuje za sastav RIK-a. U svakoj od ovih opština, i birački odbori su odražavali politički sastav lokalne skupštine.³

Tela izborne administracije na svim nivoima su svoje dužnosti obavljala efikasno i profesionalno, uz poštovanje zakonski utvrđenih rokova. RIK je odluke usvajao na kolegijalan način, na sednicama otvorenim za medije i akreditovane posmatrače; dnevni red sastanka nije uvek bio

² Videti Konačni izveštaj OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora iz 2012. na, <http://www.osce.org/odihr/92509>. Takođe, pogledati i Zajedničko mišljenje OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije: CDL-AD(2006)013, stav 18, u kojem se preporučuje “izmene i dopune zakona, tako da zakonom budu obuhvaćene izborne komisije na srednjem nivou, uz odgovarajuće predostrožnosti po pitanju transparentnosti i širokog političkog učešća.”

Svaki izborni kandidat koji je učestvovao samo na lokalnim izborima mogao je da imenuje člana u proširenom sastavu (i njegovog/njenog zamenika) u opštinskoj izornoj komisiji i jednog člana biračkog odbora (i njegovog/njenog zamenika) u svim BO u okviru izborne jedinice, ako su upisali kandidate za najmanje 60 procenata mandata (30 procenata za stranke koje zastupaju nacionalne manjine) u lokalnim skupštinama.

poznat unapred, ali su zapisnici sa sastanaka RIK-a blagovremeno objavljeni *online*.

Od 75 stalnih članova i članova u proširenom sastavu RIK-a, samo njih 17 su žene. RIK ne vodi odvojene podatke o rodu u vezi sa sastavom tela izborne administracije.⁴ Posmatrači Ograničene misije za posmatranje izbora primetili su da su žene zastupljene, u proseku, u jednoj trećini u sastavu biračkih odbora, uz značajno variranje između različitih delova zemlje.⁵

Registracija birača

Pravo da bira i da bude izabran za narodnog poslanika garantovano je svakom državljaninu starijem od 18 godina, koji ima prebivalište u Srbiji i pravnu sposobnost. Jedinstveni elektronski birački spisak (BS) vodi Ministarstvo pravde i državne uprave (MPDU), ali se podaci obrađuju na opštinskom nivou. MPDU je obezbedilo RIK-u izvode iz BS za svako biračko mesto. BS je korišćen prvi put za izbore održane u 2012. godini i MPDU je obavestilo OEBS/KDILJP Ograničenu misiju za posmatranje izbora o značajnim naporima od tada ulozenim na eliminisanje duplih upisa, brisanje podataka o preminulim biračima, kao i na ažuriranje BS-a, da bi se omogućio upis imena birača nacionalnih manjina i u latiničnom i u ćirilničnom pismu.⁶

Bez obzira na međunarodnu dobru praksu, BS nije bio izložen na uvid javnosti,⁷ ali su izborni kandidati ipak imali pristup spisku. Birači su mogli da svoje lične podatke provere na web stranici MPDU,⁸ putem telefona ili u opštinama kojima pripadaju, kao i da zahtevaju izmenu podataka, ukoliko je potrebno. Po zaključivanju biračkog spiska 12. marta, opštine su poslale pojedinačna obaveštenja svim biračima na lokacije njihovih BO.

Birači, uključujući interno raseljena lica, su mogli da se registruju za glasanje na mestu njihovog privremenog boravka. Broj birača, kako je objavio RIK, bio je 6.765.998, uključujući i 7.169 birača registrovanih za glasanje u inostranstvu. Iako su sagovornici izrazili samo manju zabrinutost za tačnost BS, problem neslaganja BS i podataka iz Popisa stanovništva su postali predmet rasprave u medijima u toku poslednjih nedelja kampanje.⁹

Registracija lista kandidata

Zakon o izboru narodnih poslanika utvrđuje pravo političkih partija, koalicija i grupa građana da imenuju liste kandidata. Podnosioci lista moraju da ispune uslove za registraciju, uključujući najmanje 10.000 potpisa podrške koje overava nadležni službenik nižeg suda. Za nacionalne manjine je uslov od 10.000 potpisa takođe bio previsok, s obzirom na afirmativnu meru nižeg praga od 1.000 potpisa za njih da bi registrovali partiju. Svaki birač je mogao da svoj potpis podrške da

⁴ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), čl. 7 Opšte preporuke 23, čl. 48.

⁵ Zastupljenost žena u radnim telima varira i kreće se od nekih 80 procenata u Vojvodini do 20 procenata u južnoj Srbiji.

⁶ Prema MPDU, postoji još oko 50.000 imena ljudi iz Albanske nacionalne manjine koje je potrebno uneti u BS na latinici.

⁷ Savet Evrope - Venecijanska komisija: stav 1.2.iii Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima - (CDL-AD (2002)23) utvrđuje da "birački spiskovi moraju biti objavljeni."

⁸ Videti web-stranicu Ministarstva pravde i državne uprave: <http://www.mpravde.gov.rs/electoralroll.php>.

⁹ MPDU je objasnio OEBS/KDILJP Ograničenoj misiji da neslaganja između BS i Popisa postoje zbog različite metodologije prikupljanja podataka: popis ne sadrži informacije o onima koji žive u inostranstvu duži vremenski period i nisu učestvovali u prikupljanju podataka za popis, lica koja žive na Kosovu, kao Albansko stanovništvo koje je izabralo da bojkotuje popis. BS, sa druge strane, sadrži podatke o svim biračima sa pravom glasa, uključujući i lica koja žive na Kosovu i lica koja žive u inostranstvu.

samo jednoj listi.¹⁰

RIK je imao 24 sata da razmotri svaku prijavu podnosioca liste i izvrši proveru potpisa podrške kod Ministarstva pravde i državne uprave, koje proverava da li navedeni jedinstveni matični broj građana odgovara biraču u BS i poništio bi potpise onih koji ili nisu pronađeni u BS ili su već ranije potpisali podršku prethodno registrovanoj listi kandidata. Provera potpisa podleže plaćanju naknade od 50 dinara po potpisu, što iznosi na ime troška za registraciju liste kandidata 500.000 dinara (približno 4.300 evra) ili više. Nekoliko političkih aktera je smatralo da je taj iznos preteran i postupak overe potpisa su okarakterisali kao mukotrpan i previse birokratski.

RIK je registrovao 19 kandidata sa ukupno 3.020 kandidata u inkluzivnom procesu. Jednu trećinu kandidata čine žene, u skladu sa zakonski utvrđenom kvotom za manje zastupljeni pol.¹¹ Sve prijave za registraciju su odobrene osim jedne. RIK je odbio listu „Nijedan od ponuđenih odgovora“ (NOPO) jer je ova stranka podnela dokumenta za registraciju nakon isteka roka i podnela manje od 10.000 potpisa podrške. Upravni sud je potvrdio RIK-ovu odluku o žalbi NOPO-a.

Štampano je ukupno 6.801.161 listića, uključujući rezervu od 0.5 procenata preko broja registrovanih birača. Listići na više jezika su štampani za biračka mesta u oblastima koje je definisao RIK, u kojima žive nacionalne manjine.¹²

Okruženje u kojem se odvija kampanja

Predizborna kampanja je započela 29. januara i završena je 48 sati pre izbornog dana, kako je predviđeno zakonom. Ukupno 19 lista kandidata, od kojih su 7 koalicije koje obuhvataju nekoliko partija, pružile su biračima mogućnost pravog izbora. Veći deo izbornih kandidata su vodili aktivne kampanje koje su često bile usredsređene više na ličnosti nosioca lista nego na političke programe. Koristili su različite instrumente, kao što su javna okupljanja, okupljanja u zatvorenom prostoru, kampanja „od vrata do vrata“, bilbordi i poster, da dopru do birača. Istovremeno, sagovornici OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora koji dolaze iz manjih partija i građanskih pokreta ukazali na nedostatak finansijskih sredstava za vođenje vidljive kampanje. Veoma malu vidljivost su imale žene kandidati, dok se izborni kandidati nisu posebno obraćali ženama u svojim programima.

Kampanja je, generalno, bila umerena i protekla je u mirnoj atmosferi, ali su prijavljeni nasilni incidenti u vezi sa izborima.¹³ Ekonomska situacija u zemlji, posebno problem zapošljavanja i investicije, reforme koje je potrebno sprovesti radi pristupanja Evropskoj uniji i borba protiv korupcije¹⁴ bili su glavne teme u kampanji. Većina izbornih kandidata je izjavila da su posvećeni evropskim vrednostima i da se zalažu za ulazak u Evropsku uniju. Istraživanja javnog mnjenja su

¹⁰ Stav 77 Smernica o političkim partijama iz 2010. OEBS/KDILJP i Venecijanske komisije preporučuje “da bi se obogatio pluralizam i sloboda udruživanja, zakon ne treba da ograniči građanina da listu podrške potpiše samo za jednu partiju.”

¹¹ Dok su svi registrovani izborni kandidati ispunili uslov kvote za manje zastupljeni pol pri podnošenju registracione dokumentacije, tri kandidatkinje su se povukle sa liste DS-a nakon izvršene registracije, tako da je broj ženskih kandidata pao ispod propisana 33 procenta. Uprkos toj činjenici, RIK je odlučio da ne odjavi ovu listu.

¹² Na primer: srpsko-madžarska, srpsko-albansko-bugarska, itd.

¹³ Slučajevi izbornog nasilja, kao što su fizički nasrtaji i napadi na prostorije partije prijavljeni su od strane medija, kao i od strane dugoročnih posmatrača OEBS/KDILJP Ograničene misije iz Indije, Jelašince, Vranjske banje, Užica, Kruševca, Zaječara i Prijepolja.

¹⁴ Nekoliko slučajeva korupcije koji uključuju direktno ili indirektno, ključne političke ličnosti privuklo je pažnju javnosti. Kao posledica toga, porasle su sumnje u političku nepristrasnost u borbi protiv korupcije kod mnogih sagovornika OEBS/KDILJP Ograničene misije.

pokazivala izrazito vođstvo SNS-a. Stoga je malo izbornih kandidata kritikovalo ovu partiju, jer su mnogi sebe videli kao budućeg koalicionog partnera SNS-a.

Neki od sagovornika su ispoljili zabrinutost u vezi sa zloupotrebom državnih sredstava od strane raznih političkih partija na vlasti na lokalnom nivou. Konkretno, OEBS/KDILJP Ograničena misija za posmatranje izbora je primila kredibilne prijave slučajeva zastrašivanja birača u toku kampanje „od vrata do vrata“ i zaposlenih u javnom sektoru.¹⁵ Dugoročni posmatrači OEBS/KDILJP Ograničene misije su zapazili nekoliko praktičnih primera kupovine glasova, kao što je dostavljanje paketa sa hranom i druge robe, kao i ponude besplatnih lekarskih pregleda. Dana 28. februara, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka i Agencija za borbu protiv korupcije (ABK) su objavili zajedničku izjavu u kojoj su apelovali da se svi učesnici u kampanji pridržavaju zakona i da se uzdrže od korišćenja javnih sredstava za vođenje agresivne kampanje od vrata-do-vrata kao i od vođenja kampanje u dečijim ustanovama.¹⁶

Kao kaznenu meru za kršenje izborne tišine, RRA je naložila kablovskim operaterima da prekinu emitovanje televizijskih kanala na dva sata 14. marta. Uprkos objašnjenju RRA da se izborna tišina primenjuje na sve medije, uključujući i Internet medije, Monitoring medija od strane OEBS/KDILJP Ograničene misije je pokazao da je vođenje kampanje nastavljeno i u toku trajanja izborne tišine, uključujući i izborni dan, kao i na Facebook i Twitter profilima izbornih kandidata.

Finansiranje političkih aktivnosti i kampanje

ZFPA propisuje i privatne i državne izvore za finansiranje političkih subjekata i pravi se razlika između redovnih političkih aktivnosti i aktivnosti kampanje. Ovim zakonom se takođe utvrđuju limiti za godišnje privatne priloge za kampanju¹⁷, ali ne i za troškove kampanje¹⁸. Finansiranje aktivnosti kampanje iz javnih sredstava čini 0.1 procenat koji se izdvaja iz državnog budžeta, od čega se 20 procenata raspodeljuje na jednake iznose među izbornim kandidatima koji zatraže državna sredstva¹⁹. Politički subjekat koji želi da javna sredstva iskoristi za finansiranje kampanje mora da položi jemstvo u visini traženih sredstava, koje će deponovati u Ministarstvu finansija. Jemstvo će biti vraćeno podnosiocu liste ukoliko ovaj osvoji najmanje jedan procenat važećih glasačkih listića. Javna sredstva moraju biti vraćena u slučaju da izborni kandidat ne dostigne ovaj prag. Osamnaest od 19 lista kandidata koji učestvuju na ovim izborima prijavilo se za državno finansiranje (svaki približno 77.000 evra). Preostalih 80 procenata se isplaćuje izbornim kandidatima posle izbora, proporcionalno postignutim rezultatima.

Veliki broj sagovornika OEBS/KDILJP Ograničene misije je istaklo da, iako ZFPA obezbeđuje adekvatan okvir za aktivnosti političkih subjekata, i dalje postoji zabrinutost zbog netransparentnosti izvora sredstava finansiranja. U skladu sa ZFPA, ABK ima zadatak da nadgleda finansiranje političkih aktivnosti. Podnosioci lista moraju ABK-u da dostave godišnje finansijske izveštaje, a u izornoj godini, i izveštaje o finansiranju kampanje, i to 30 dana posle objavljivanja

¹⁵ Dugoročni posmatrači OEBS/KDILJP Ograničene misije su prijavili takve navodne slučajeve iz Arandelovca, Bele Crkve, Bora, Kragujevca, Niša, Prokuplja, Rume, Surdulice, Vranja i Zaječara i, među drugim partijama, konkretno su istakli upletenost SNS-ovih lokalnih struktura.

¹⁶ Videti “Apel nezavisnih kontrolnih organa političkim partijama u izornoj kampanji”, dostupan na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3212-2014-02-28-09-34-10>.

¹⁷ ZFPA utvrđuje limite od 20 prosečnih mesečnih plata za pojedinca (približno 7.600 evra) i 200 prosečnih plata za pravno lice (približno 76.000 evra).

¹⁸ Prema stavu 196 “Smernice za uređenje političkih partija” OEBS/KDILJP i Venecijanske komisije Saveta Evrope, “razumno je za državu da odredi maksimalni limit koji će stranke potrošiti na izborima, radi ostvarivanja legitimnog cilja obezbeđivanja jednakosti među kandidatima”.

¹⁹ Oko 1.4 miliona evra za ove izbore.

konačnih rezultata izbora. ABK je angažovala 151 posmatrača za praćenje aktivnosti kampanje širom zemlje, u cilju provere finansijskih izveštaja o kampanji izbornih kandidata.

ABK ne može da kažnjava, ali može da izdaje upozorenja i pokrene prekršajni postupak protiv stranke ili njenog ovlašćenog predstavnika. Sankcije za kršenja utvrđena ZFPA obuhvataju novčane kazne i gubitak finansiranja iz javnih sredstava u toku naredne kalendarske godine. U 2013, ABK je pokrenula 390 postupaka zbog kršenja odredaba ZFPA. Sudovi su do danas odlučili u 28 slučajeva, uz izricanje kazne u 25 predmeta. Novi Zakon o prekršajnom postupku je stupio na snagu 01. marta 2014, sa ciljem da se ubrza rešavanje predmeta pred nižestepenim sudovima.

Mediji

Mediji su raznovrsni i obuhvataju veliki broj javnih i privatnih emitera, štampanih i digitalnih glasila.²⁰ Pluralizam mišljenja i nezavisnost novinara su, međutim, ugroženi zbog uticaja koje na medije vrše političke partije i privatni sektor. Glavne razloge za nedostatak kritičkog izveštavanja i široko rasprostranjenu pojavu samocenzure, i na nacionalnom i na lokalnom nivou, sagovornici vide u političkim i ekonomskim pritiscima. Prema Savetu za borbu protiv korupcije (SBK), koji je osnovala vlada, netransparentnost vlasništva nad medijima, na koje je ranije ukazivao OEBS/KDILJP²¹ ostaje nerazmotreno, čime se sprečava delotvorna provera koncentracije medija.²² OEBS-ov predstavnik za slobodu medija je ranije iskazao zabrinutost zbog uplitanja države u tržište medija.²³ Istu zabrinutost su ponavljali i brojni sagovornici, koji su istakli da nedostaju propisi i monitoring državnog finansiranja medija, što ostavlja prostora za finansiranje javnih glasila po nahođenju vladajućih partija, uključujući isto i na lokalnom nivou.²⁴

Približno 85 procenata ljudi dobija informacije putem televizije²⁵, koja je bila daleko najuticajnije medij u predizbornoj kampanji. Tabloidi su takođe igrali važnu ulogu u kampanji, izveštavajući o temama u vezi sa izborima uglavnom senzacionalističkim tonom. Pored toga, nekoliko partija i kandidata su koristili društvene mreže kao sredstvo za vođenje kampanje. Pravni okvir, konkretno Opšte obavezujuća uputstva Republičke radiodifuzne agencije (RRA), utvrđuju detaljna pravila o izveštavanju o kampanji u elektronskim medijima²⁶. Ipak, u štampanim i internet medijima, ton političke debate je težio da bude oštiji.

Rezultati monitoringa OEBS/KDILJP Ograničene misije su pokazali da su i javne i državne televizijske stanice ponudile široko izveštavanje o izborima u raznolikim formatima, kao što su vesti, programi o tekućim dešavanjima, talk-shows, debate, intervjui i plaćeno reklamiranje.²⁷ Nedostatak kritičkog i analitičkog izveštavanja i edukativnog sadržaja za birače bili su, pak,

²⁰ Od aprila 2013. je bilo 1.196 javnih glasila registrovanih u Agenciji za privredne register Republike Srbije.

²¹ Videti Konačni izveštaj OEBS/KDILJP Ograničene misije iz 2012: <http://www.osce.org/odihr/92509>.

²² Videti: *Media Integrity Research: Serbia, the South East European Media Observatory*: <http://mediaobservatory.net/>.

²³ Videti: <http://www.osce.org/fom/93891>.

²⁴ Prema Zajedničkoj izjavi UN-ovog Specijalnog izvestioca o slobodi mišljenja i izražavanja, OEBS-a, Predstavnik za slobodu medija, Organizacije Američkih država, Specijalnog izvestioca o slobodi izražavanja, "zloupotreba javnih sredstava finansiranja od strane vlada i javnih institucija u svrhu vršenja uticaja na medijski sadržaj je neprihvatljiv".

²⁵ Videti rezime Evropskog centra za novinarstvo - European Journalism Centre:

http://ejc.net/media_landscapes/serbia.

²⁶ Videti: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF-VESTI/Opste_obavezujuce_uputstvo_izbori_e.pdf.

RRA je 29. januara objavila dodatno uputstvo o tome kako omogućiti gledaocima sa oštećenim sluhom da prate predizbornu kampanju.

²⁷ Mediji koji su monitorovani obuhvatili su državne emitere Radio Televiziju Srbije (RTS1) i Radio Televiziju Vojvodine (RTV1), televizije u privatnom vlasništvu: TV PINK, TV B92 i TV PRVA, kao i dnevne novine: *Politiku*, *Blic*, *Večernje Novosti*, *Danas* i *Kurir*.

očigledni kod emitera i štampanih medija koji su praćeni. Televizijske stanice su se usredsređivale na emitovanje blokova spotova za kampanju koje su obezbedili izborni kandidati, kao deo njihovih programa vesti, što je ograničilo aktivnu ulogu novinara u izveštavanju o pitanjima kampanje. Analiza izveštavanja o medijskoj kampanji iz perspektive roda pokazala je da je vizibilnost žena bila ograničena i u elektronskim i u štampanim medijima.²⁸

Nekoliko sagovornika OEBS/KDILJP Ograničene misije su izvestili da su državni zvaničnici intenzivirali svoje državne aktivnosti tokom kampanje da bi uvećali svoju svoju vidljivost u medijima. U političkim vestima na temu izbora, u satima najviše gledanosti, praćeni TV kanali su 50% prostora posvetili izveštavanju o predstavnicima iz vlade, dok se o političkim partijama izveštavalo znatno manje (6 procenata za DS, 5 procenata za LDP i isto toliko za DSS i 3 procenta za SNS). Razlika između izveštavanja o državnim zvaničnicima u njihovim institucionalnim ulogama i njihovog pojavljivanja u vezi sa izborima u okviru programa vesti često nije bila jasna.

Dnevne novine koje su praćene su 37 procenata vesti i uređivačkog izveštavanja posvetili državnim zvaničnicima, 14 procenata DS-u, 6 procenata LDP-u i isto toliko SNS-u i 5 procenata NDS-u. Dok je analiza štampe ukazala na negativan ton, posebno kada se radi o novinama *Kurir* i *Danas*, ton televizijskog izveštavanja je uglavnom bio neutralan.

Prigovori i žalbe

Mehanizam rešavanja izbornih sporova je jasan i generalno u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i međunarodnom dobrom praksom Venecijanske komisije Saveta Evrope.²⁹ Garantovano je pravo na satisfakciju biračima, kandidatima i izbornim kandidatima od strane RIK-a, Upravnog suda i odgovarajućim nižestepenim sudovima kao ključnim telima. Prigovori na odluke, radnje ili propuste biračkih odbora podnose se RIK-u u roku od 24 sata od momenta nastanka nepravilnosti. RIK ima rok od 48 sati da donese odluku. Žalbe protiv odluka RIK-a mogu se podneti Upravnom sudu, koji takođe ima rok od 48 sati za odlučivanje i čija se odluka smatra konačnom. Krivičnim zakonikom i ZINP-om utvrđuju se kršenja izbornih prava koja se gone u okviru standardnog krivičnog ili prekršajnog postupka pred nižestepenim sudom i mogu se sankcionisati izricanjem novčane kazne ili najviše do pet godina zatvorske kazne. Ovim su obuhvaćeni, između ostalog, opstrukcija registracije birača ili kandidata i podmićivanje. Iako sagovornici OEBS/KDILJP Ograničene misije nisu iskazali posebnu zabrinutost u vezi sa sistemom rešavanja izbornih sporova, mnogi od njih su izrazili opšte nepoverenje u nezavisnost i efikasnost sudstva.

Mali broj prigovora je podneto pre izbornog dana. Četiri prigovora na registraciju liste kandidata su podneta RIK-u³⁰, koji ih je sve odbio kao neosnovane. Što se tiče žalbi, Upravni sud je potvrdio odluke RIK-a u sva četiri slučaja. Nije bilo prigovora podnetih na registraciju birača, niti prigovora zbog kršenja biračkih prava pred odgovarajućim sudovima. Dana 14. marta, RIK je odbio dva prigovora koje su partije podnele po osnovu sudske nadležnosti; po njima, Ministarstvo finansiranja nije na vreme oslobodilo sredstva finansiranja iz javnih izvora.

²⁸ Generalno, samo 7 procenata televizijskog izveštavanja je bilo posvećeno ženskim ličnostima, dok je 75 procenata opredeljeno za muškarce i 18 procenata za partije i koalicije. Slično tome, 7 procenata izveštavanja u štampi je posvećeno ženskim ličnostima, dok je 70 procenata odvojeno za muškarce i 22 procenta za partije i koalicije.

²⁹ Stav 10 OEBS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. Utvrđuje da “će svako imati delotvorna sredstva satisfakcije po osnovu upravnih odluka”. Videti takođe čl. 3.3.b Kodeksa o dobroj praksi u izbornim pitanjima iz 2002. Venecijanske komisije, koji navodi da sistem rešavanja sporova “mora da bude jednostavan i lišen formalizma, posebno kada se radi o prihvatljivosti žalbi”.

³⁰ OEBS/KDILJP Ograničena misija je razmotrila isključivo žalbe koje su se odnosile na prevremene parlamentarne izbore.

Kao i u slučaju prethodnih izbora, Skupština nije imenovala Nadzorni odbor, koji je, u skladu sa ZINP, nadležan za praćenje i nadgledanje aktivnosti kampanje partija, kandidata i medija. Zbog nepostojanja ovog tela, RRA je preuzela odgovornost da prati medije da bi se obezbedio jednako raspoređeni prostor za sve izborne кандидате. RRA je komunicirala sa javnošću preko zvaničnih saopštenja za javnost i izjava koje je postavljala na svoju web stranicu; no, nekoliko sagovornika iz medija su izrazili sumnju da je ova agencija imuna na političke pritiske. Kriterijumi koje je RRA koristila u odlučivanju o oko 23 prigovora koje je podnelo nekoliko izbornih kandidata nisu uvek jasni OEBS/KDILJP Ograničenoj misiji.³¹ RIK je obavestio OEBS/KDILJP Ograničenu misiju da ne bi prihvatio nijedan prigovor koji se odnosi na aktivnosti kampanje izbornih kandidata, oni prigovori potpadaju pod nadležnost Nadzornog odbora, u skladu sa odlukom Vrhovnog suda iz 2006 godine; takvi prigovori nisu podneti.

Učešće nacionalnih manjina

Prema Popisu stanovništva iz 2011, više od 20 etničkih manjina postoji u Srbiji. Najbrojnije su: Mađari (3.53 procenata), Romi (2.05 procenata) i Bošnjaci (2.02 procenta). Budući da su Albanci bojkotovali popis u 2011, podaci ne odražavaju njihovo realno broјčano stanje u Srbiji. Sve druge etničke manjine zastupljene su, svaka sa manje od jednog (>1%) procenta stanovništva³².

Zakon o političkim strankama sadrži odredbe koje promovišu učešće nacionalnih manjina u javnom životu. S obzirom da je 10.000 potpisa potrebno da bi se registrovala politička partija, jedna nacionalna manjina može da partiju registruje uz podršku od 1.000 potpisa. Ipak, partije nacionalnih manjina su morale da ispune iste uslove kao i druge partije, da bi registrovale listu kandidata, konkretno, morale su da podnesu najmanje 10.000 potpisa podrške. Neki od sagovornika OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora su prokomentarisali da zakonodavstvo vodi ka preteranoj fragmentaciji zastupljenosti nacionalnih manjina, sa malim brojem partija koje su u mogućnosti da dobiju podršku potrebnu da bi mogle da učestvuju na izborima. U skladu sa ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a, RIK je uveo nekoliko predostrožnosti, zahtevajući da uz listu nacionalne manjine budu podnešeni i program, statut i radnje preduzete u cilju zastupljenosti i promovisanja interesa nacionalne manjine, da bi se sprečila zloupotreba afirmativnih mera od strane političkih entiteta koji ne zastupaju nacionalne manjine.

Pet partija nacionalnih manjina je svoje liste registrovalo nezavisno³³, dok su dve koalicije sačinjene isključivo od partija nacionalnih manjina. Nekoliko partija nacionalnih manjina je odlučilo da na izborima učestvuje zajedno sa nacionalnim partijama i koalicijama.³⁴ Partija etničkih Albanaca PDD – Riza Halimi je odlučila da izađe na izbore, dok je preostalih pet partija etničkih Albanaca odabralo da ih bojkotuje. Demokratska levica Roma je na izbore izašla sa Borisom Tadićem – Novom demokratskom strankom – Zelenima; no, veće učešće Roma u politici je i dalje pasivno zbog ograničenih ljudskih i finansijskih resursa.

Domaći i međunarodni posmatrači

³¹ U 20 slučajeva je RRA odlučila u korist žalilaca, dok je u dva navrata opomenula emitere da su obavezni da garantuju jednaku zastupljenost u njihovim programima svim izbornim kandidatima, u skladu sa zakonom. U dva od ukupno tri preostala slučaja, žalbe su odbijene bez sadržajnijeg obrazloženja.

³² Videti Popis stanovništva na: <http://popis2011.stat.rs>

³³ Savez vojvodjanskih Mađara (SVM), Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA-Sandžak), Crnogorska stranka – Josip Broz (CS – Josip Broz) i Partija demokratskog delovanja (PDD).

³⁴ Na primer, Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (BDZ-Sandžak) učestvuje na izborima sa koalicijom koju predvodi LDP Čedomira Jovanovića; Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV) sa koalicijom „Sa Demokratskom strankom za demokratsku Srbiju“; „Zajedno za Vojvodinu (ZZV) i Demokratska levica Roma u koaliciji sa Borisom Tadićem – Novom demokratskom strankom – Zelenima.

Uprkos prethodnim preporukama OEBS/KDILJP-a, zakon i dalje ne sadrži izričite odredbe za domaće i međunarodno posmatranje izbora i to pitanje je uređeno u uputstvima RIK-a. Zakonom nisu predviđeni posmatrači političkih partija jer je svakom registrovanom političkom subjektu omogućeno da imenuje člana ili zamenika u proširenom sastavu u RIK-u i u svakom biračkom odboru. Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), sa 550 posmatrača koje je RIK akreditovao, i Centar za orijentaciju društva su bile dve domaće organizacije koje su posmatrale izbore. RIK je akreditovao i 179 međunarodnih posmatrača.

Izborni dan

Procedure izbornog dana su generalno sprovedene na organizovani i transparentan način. Međunarodni posmatrači su posetili ograničeni broj biračkih mesta, na kojima su članovi BO pokazali solidno znanje o postupcima glasanja. Oblik paravana za glasanje u kombinaciji sa organizacijom prostora za biračkih mesta nisu uvek obezbeđivali tajnost glasanja. Zbog ćirilice transkripcije na biračkim listićima bilo je teško identifikovati glasače pripadnike nacionalnih manjina u nekim oblastima. Neke prostorije za glasanje su bile neodgovarajuće zbog malih dimenzija, što je zajedno sa velikim brojem osoblja BO prouzrokovalo prenatrpanost i gužvu. Primećeno je da veliki broj glasača nije dobio informaciju o mestu glasanja i imali su problem da utvrde koje je njihovo biračko mesto na dan izbora. Nekoliko biračkih mesta je otvoreno sa zakašnjenjem, dok jedno BO nije uopšte otvoreno zbog neslaganja u brojevima glasačkih listića. Prebrojavanje na glasačkim mestima i tabelarni prikaz glasova u radnim telima od strane posmatrača protekli su uredno.

*Engleska verzija ovog izveštaja je jedini zvanični dokument.
Na raspolaganju je nezvanični prevod na srpski jezik.*

INFORMACIJE O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Beograd, 17. mart 2014. – OEBS/KDILJP Ograničena misija za posmatranje izbora je počela sa radom u Beogradu 13. februara. Misiju čini 10 eksperata u prestonici i 12 dugoročnih posmatrača raspoređenih po celoj Srbiji.

U skladu sa OEBS/KDILJP-om standardnom metodologijom za ograničene misije za posmatranje izbora, Ograničena misija je bila usredsređena na dugoročni izborni proces bez dodatnog angažovanja kratkoročnih posmatrača, što će obezbediti osnovu za kvantitativnu procenu izbornog dana.

Posmatrači su posetili ograničeni broj biračkih mesta širom zemlje na dan izbora, iako posmatranje nije vođeno na sveobuhvatni način. Na dan izbora je bilo angažovano 90 posmatrača, uključujući 47 parlamentarnih posmatrača iz OEBS PS, 15 iz PSSE i 28 dugoročnih posmatrača i eksperata iz OEBS/KDILJP. Ukupno je bilo posmatrača iz 31 države članice OEBS-a.

Posmatrači žele da se zahvale vlastima Republike Srbije na njihovom pozivu da posmatraju izbore, kao i RIK-u i Ministarstvu spoljnih poslova na njihovoj pomoći. Takođe žele da izraze zahvalnost ostalim državnim institucijama, političkim partijama i organizacijama civilnog društva na saradnji. Isto tako, posmatrači izražavaju zahvalnost i misiji OEBS-a u Srbiji i ostalim međunarodnim organizacijama na njihovoj saradnji i podršci.

Za dalje informacije, molimo da se obratite sledećim predstavnicima:

- Ambasador Boris Frlec, šef OEBS/KDILJP Ograničene misije, u Beogradu (+381 113 333 170);
- Thomas Rymer, portparol OEBS/KDILJP (+48 609 522 266); ili Alexander Shlyk, Savetnik za izbore OEBS/KDILJP, u Varšavi (+48 695 909 903)
- Richard Solash, direktor komunikacija OEBS PS (+45 601 08 380), ili Andreas Baker, direktor za izbore OEBS PS (+45 601 08 126)
- Chemavon Chahbazian, Sekretarijat PSSE

Adresa OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora:

Hotel Metropol Palace, Bulevar Kralja Aleksandra 69, 11000 Beograd, Republika Srbija

Tel: +381 113 333 170 Fax: +381 113 333 169, Email: office@odihr.rs

Website: <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia>