



MEĐUNARODNA MISIJA ZA POSMATRANJE IZBORA

Republika Srbija — Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. maja 2012. godine

IZVEŠTAJ O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

Beograd, 7. maj 2012. godine - Izveštaj o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkog poduhvata u kojem su učestvovali Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OEBS/KDILJP), Parlamentarna skupština OEBS-a (PS OEBS) i Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE).

Predsedavajući OEBS-a imenovao je Matea Mekačija /Matteo Mecacci/ (iz Italije), šefa delegacije PS OEBS-a, za specijalnog koordinatora da predvodi kratkoročnu misiju za posmatranje izbora. Žan-Šarl Gardeto / Jean-Charles Gardetto/ (iz Monaka) predvodio je delegaciju PSSE-a. Korin Jonker /Corien Jonker/ (iz Holandije) je šef Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS-a/KDILJP-a, koja je uspostavljena 4. aprila 2012. godine.

Procena izbora je vršena u cilju utvrđivanja da li su izbori održani u skladu s opredeljenjima OEBS-a i standardima koje je za sprovođenje demokratskih izbora propisao Savet Evrope kao i da li su održani u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Lokalni izbori su se održavali paralelno s parlamentarnim i prevremenim predsedničkim izborima i praćeni su samo u onoj meri u kojoj su uticali na sprovođenje izbora na nacionalnom nivou. Ovaj izveštaj o preliminarnim nalazima i zaključcima objavljuje se pre zaključenja izbornog procesa. Konačna procena izbora će delimično zavisiti od načina na koji će biti sprovedene preostale faze izbornog procesa, uključujući tabelarno prikazivanje glasova i objavljivanje rezultata kao i obradu mogućih prigovora i žalbi u periodu nakon izbora. OEBS/KDILJP će objaviti sveobuhvatan završni izveštaj, uključujući i preporuke za moguća poboljšanja, otprilike osam nedelja nakon završetka izbornog procesa. PS OEBS-a će svoj izveštaj predstaviti pred svojim Stalnim komitetom u Monaku 5. jula. Delegacija PSSE-a predstaviće svoj izveštaj Komitetu ministara PSSE-a u Tirani dana 25. maja.

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori održani 6. maja pružili su biračima veliku mogućnost izbora među različitim političkim opcijama a kandidati su bili registrovani na način koji je obuhvatao sve opcije. Kampanja je sprovedena u povoljnom okruženju u kojem su se poštovala osnovna građanska i politička prava. Takođe je bio prisutan visok nivo poverenja među zainteresovanim stranama u izbornom procesu u profesionalnost i integritet izborne administracije. Iako je medijsko okruženje pluralističko, prisutan je nedostatak transparentnosti u pogledu vlasništva nad medijima dok su određene zainteresovane strane u izbornom procesu

istakle potrebu za uravnoteženijim izveštavanjem medija tokom celokupnog perioda izborne kampanje. Potrebno je uložiti i dodatne napore u ostvarivanje većeg integriteta izbornog procesa, posebno u odnosu na transparentnost upisivanja birača u birački spisak.

Gledajući u celosti, zakonodavni okvir pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Najnovije izmene i dopune zakona, kao i novousvojeni zakoni, sadrže brojne preporuke OEBS-a/KDILJP-a i Venecijanske Komisije Saveta Evrope iz prethodnih godina i one su usklađene s opredeljenjima OEBS-a i standardima Saveta Evrope. Međutim, izborni zakonodavni okvir mogao bi se dodatno poboljšati konsolidacijom i harmonizacijom; to je nešto oko čega je postignut širok konsenzus među zainteresovanim stranama u izbornom procesu.

Učesnici izbora su mogli slobodno da vode svoju kampanju dok je sama atmosfera kampanje bila mirna i uglavnom usmerena na društveno-ekonomska pitanja, nezaposlenost, privatizaciju, navodnu korupciju i, u nešto manjem obimu, na pitanja pristupanja Evropskoj uniji i pitanja Kosova. Brojni navodi o rasprostranjenju kupovini glasova među romskom populacijom, uznemiravanje zaposlenih s raznih strana i moguće zloupotrebe u korišćenju javnih sredstava, takođe su uzrokovali određenu zabrinutost.

Izborne komisije na svim nivoima, čiji je rad pratila Ograničena misija, obavljale su svoje dužnosti na efikasan način i u okviru zakonski propisanih rokova, usvajajući sve svoje odluke uz međusobno uvažavanje svih članova. Komisije su obavile znatnu količinu posla s obzirom na broj izbora koji su se održavali istovremeno. Zastupljenost učesnika izbora na svim nivoima izborne administracije doprinelo je većem poverenju javnosti u izborni proces. Važna uloga, koju su odigrale opštinske i gradske izborne komisije te različita *ad hoc* radna tela, naglasila je potrebu za uvođenjem zakonskih odredbi kojima bi se regulisao jedan među nivo u okviru izborne administracije.

Brojnost i širok dijapazon kandidata omogućili su biračima raznolik izbor među političkim alternativama. Na izborima je ukupno učestvovalo 12 predsedničkih kandidata i 3.065 kandidata za narodne poslanike na 18 lista. U skladu sa zakonskim odredbama, jedna trećina kandidata na parlamentarnim izborima bile su žene.

Na ovim izborima se po prvi put koristio objedinjeni birački spisak u cilju postizanja veće tačnosti spiska što je u skladu s ranijim preporukama. Primena spiska započela je kasno i mogao se steći utisak da postoji određena netransparentnost u njegovom sastavljanju.

Mediji su prenosili biračima različite političke stavove kroz emitovanje emisija uživo, besplatna i plaćena predstavljanja, izveštavanje o vestima i televizijske debate. I dok se s jedne strane biračima omogućavao pristup širokom spektru informacija o različitim učesnicima izbora na osnovu kojih bi oni trebalo da donesu odluku kao dobro obavešteni pojedinci, za njih bi bilo korisnije da su pratili snažnije analitičko i kritičko izveštavanje kako o kampanji tako i o državnim organima. Određen broj sagovornika Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a izrazio je zabrinutost zbog pritiska koji na medije vrše političke stranke i državni organi; ovo je bilo naročito vidljivo na lokalnom nivou.

Bolje regulisanje finansiranja političkih aktivnosti ostvareno je usvajanjem novog zakona nakon objavljivanja Zajedničkog mišljenja OEBS-a/KDILJP-a i Venecijanke komisije Saveta Evrope ali bi se ono moglo dodatno poboljšati. Agencija za borbu protiv korupcije, koja je nadležna za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, po prvi put je sprovedila kontrolu troškova izborne kampanje i angažovala je posmatrače širom zemlje. Agencija nije podnela prijavu protiv nijednog kandidata ili liste kandidata u predizbornom periodu ali je od dve političke stranke zatražila informacije o pojedinačnim troškovima kampanje.

Republička izborna komisija (RIK) razmotrila je sve prigovore na sednicama otvorenima za javnost i javnim je glasanjem odlučivala o svakom predmetu pri čemu predmetnim strankama nije bilo omogućeno da izlože svoje argumente. RIK nije objavljivao odluke po prigovorima već ih je dostavljao podnosiocima prigovora i svim učesnicima izbora. Žalbe Upravnom sudu i prigovori podnošeni Republičkoj radiodifuznoj agenciji razmatraju se na sednicama zatvorenima za javnost i tako i dalje ne obezbeđuju transparentnost koja je stajala u ranijim preporukama.

Atmosfera na dan izbora je bila mirna i nisu zabeleženi ozbiljniji incidenti. Gledajući u celosti, glasanje na ograničenom broju biračkih mesta koja su posetili međunarodni posmatrači odvijalo se na pravilan način. Izborne komisije su ispunjavale svoje dužnosti na profesionalan način iako su zabeleženi manji proceduralni problemi. Zbog lošeg kvaliteta paravana za glasanje, tajnost glasanja nije bila ispoštovana. Prebrojavanje glasova odvijalo se na pravilan, transparentan i profesionalan način na većini posećenih biračkih mesta.

PRELIMINARNI NALAZI

Pozadina

Dana 13. marta 2012. godine, predsednik Boris Tadić raspisao je parlamentarne izbore za 6. maj, istovremeno s lokalnim i pokrajinskim izborima. Dana 5. aprila, predsednik je dao ostavku na tu dužnost, objavivši da skraćuje svoj mandat, i izrazio svoju nameru da se kandiduje na prevremenim predsedničkim izborima. Predsednik se pozvao na potrebu da od građana dobije novi mandat, sada, kada je Evropska unija odobrila Srbiji status zemlje kandidata i istakao da je bio motivisan uštedom sredstava održavanjem svih izbora istovremeno. Istog dana, predsednica Narodne skupštine raspisala je prevremene predsedničke izbore za 6. maj. Ovo je prvi put nakon uvođenja višestranačkih izbora 1990. godine, da su tri različite vrste izbora održane istovremeno.

Poslednji parlamentarni izbori održani su 11. maja 2008. Ograničena misija OEBS-a/KDILJP-a zaključila je u svom završnom izveštaju da su „gledajući u celosti, izbori sprovedeni u skladu s opredeljenjima OEBS-a i međunarodnim standardima za demokratske izbore, mada je na njih, delimično, bila bačena senka nekoliko negativnih aspekata kampanje.“¹ Na ovaj zaključak su se osvrnuli i PS OEBS-a i PSSE u svojim izveštajima.²

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

² Videti <http://www.oscepa.org/election-observation/past-election-observations/432-roberto-battelli-elections-in-serbia-qfree-and-fairq>, <http://www.assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11618.pdf>.

Na poslednjim predsedničkim izborima 2008, predsednik Tadić bio je ponovo izabran u drugom krugu, osvojivši 50,31 procenata glasova, u odnosu na 47,97 procenata glasova koje je osvojio Tomislav Nikolić, tadašnji zamenik predsednika Srpske radikalne stranke (SRS).³ Ograničena misija OEBS-a/KDILJP-a zaključila je u završnom izveštaju da su izbori sprovedeni „uglavnom u skladu s opredeljenjima OEBS-a u pogledu demokratskih izbora...Proces je bio transparentan, a biračima je ponudio mogućnost pravog izbora između dve različite političke opcije.“

Izborni sistem i zakonodavni okvir

Dvesta pedeset narodnih poslanika se bira u Narodnu skupštinu na mandat od četiri godine u skladu s proporcionalnim izbornim sistemom unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata područje cele zemlje. Mandati se dodeljuju registrovanim listama kandidata koje pređu izborni prag od pet procenata glasova birača.⁴ Stranke koje predstavljaju nacionalne manjine oslobođene su obaveze prelaska izbornog praga. Ukoliko na predsedničkim izborima nijedan kandidat ne osvoji većinu glasova birača koji su izašli na izbore, održava se drugi krug izbora u roku od 15 dana i bira se između dva najjača kandidata; onaj koji osvoji većinu glasova, će biti izabran.

Predsednički i parlamentarni izbori uređeni su prvenstveno Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP) odnosno Zakonom o izboru predsednika Republike (ZIPR) kao i Ustavom iz 2006. godine. Izborni zakonodavni okvir takođe uključuje i nedavno usvojene Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA), Zakon o jedinstvenom biračkom spisku (ZJBS) i Zakon o radiodifuziji (ZRD). Određeni aspekti izbornog procesa regulisani su odlukama i uputstvima koje donosi Republička izborna komisija (RIK).

Zakonodavni okvir obuhvata brojne zakone koji uređuju različite vrste izbora; u određenim slučajevima, preduslovi su donekle neusaglašeni i potrebno ih je uskladiti. Postoji širok konsenzus među zainteresiranim stranama u izbornom procesu da je zakonodavni okvir potrebno konsolidovati i harmonizovati, što su bile i ranije preporuke OEBS-a/KDILJP-a.

ZINP-a je poboljšan izmenama i dopunama u 2011. godini kojima se propisuje raspodela mandata prema redosledu kojim se kandidati pojavljuju na izbornim listama čime je ukinuta dugo kritikovana praksa blanko ostavki u skladu s ranijim preporukama OEBS-a/KDILJP-a i opredeljenjima OEBS-a.⁵ Međutim, Ustav još uvek predviđa takve imperativne mandate, što je predstavljalo osnovu za dosadašnju praksu.⁶ I dalje ostaje zabrinjavajuće pitanje koliko će

³ Iako je predsednik Tadić prvi put izabran 2004, Ustavnim zakonom o sprovođenju Ustava Republike Srbije posebno je predviđeno da se njegov izbor 2008. godine smatra njegovim prvim mandatom nakon novog Ustava usvojenog 2006.

⁴ Izborni prag od pet procenata se izračunava na osnovu broja birača koji su glasali, što se utvrđuje prebrojavanjem „zaokruženih rednih brojeva“ ispred imena birača na biračkim spiskovima.

⁵ Videti stav 7.9 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine. Prethodno se mandat izabranog poslanika prekidaao ako je prestalo njegovo članstvo u političkoj stranci ili koaliciji sa čije izborne liste je izabran, ili ako bi takva stranka/koalicija prestala da postoji. U članu 88. Zakona o izboru narodnih poslanika sada je predviđeno da poslanik mora lično dostaviti ostavku predsedniku Narodne skupštine u roku od 3 dana nakon što organ nadležan za proveru potpisa potvrdi njegov potpis na pismu ostavke.

⁶ To je u suprotnosti sa stavom 7.9 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine. Venecijanska komisija Saveta Evrope (VK/SE) kritikovala je ovu odredbu Ustava u svom mišljenju o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine; videti [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf).

stranaka u potpunosti primeniti ove zakonske izmene.⁷ Izmenama i dopunama je takođe uveden uslov da barem svaki treći kandidat na listi mora biti kandidat „manje zastupljenog“ pola.

Gledajući u celosti, zakonodavni okvir pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, izborni zakonodavni okvir mogao bi se dodatno poboljšati kako bi bio u potpunosti usklađen s opredeljenjima OEBS-a i međunarodnom pozitivnom praksom. Naime, on i dalje ne sadrži odredbe o praćenju izbora od strane domaćih i međunarodnih posmatrača i ne propisuje objavljivanje izbornih rezultata na biračkim mestima.⁸

Izborna administracija

Parlamentarne i prevremene predsedničke izbore sprovodila je izborna administracija koja deluje na dva nivoa a sačinjavaju je Republička izborna komisija (RIK) i otprilike 8.000 redovnih biračkih odbora (BO). Lica raseljena unutar granica zemlje su mogla da glasaju na redovnim biračkim mestima u mestima njihovih privremenih boravišta dok su birači u inostranstvu mogli dati svoj glas na 38 biračkih mesta otvorenih u 22 države u inostranstvu.⁹

RIK je telo sastavljeno od stalnih članova, koje imenuju stranke zastupljene u Narodnoj skupštini, i „proširenog“ članstva koje ima puno pravo glasa i predstavlja sve učesnike izbora. BO-i su sastavljeni u skladu sa istim načelima i predstavljaju znak poverenja javnosti u nepristranost izborne administracije. Mogao se steći utisak da su žene dobro zastupljene u BO-ima ali nešto manje u članstvu RIK-a.

Kako ZINP-a ne propisuje uspostavljanje komisija na nekom među nivou, opštinske i gradske izborne komisije (OGIK), izborne komisije u Beogradu i Nišu¹⁰, kao i *ad hoc* radna tela koje je uspostavio RIK u onim opštinama i gradovima gde nisu bili organizovani lokalni izbori, obavljale su logističke dužnosti koje se odnose na organizaciju parlamentarnih i prevremenih predsedničkih izbora. Dugoročni posmatrači OEBS-a/KDILJP-a su potvrdili da je koordinacija između RIK-a i OGIK-ova bila ukupno gledajući dobra. Važna uloga koju su imali OGIK-ovi i radna tela tokom parlamentarnih i prevremenih predsedničkih izbora istakli su potrebu za usvajanjem zakonskih odredbi kojima bi se uspostavio jedan prelazni nivo izborne administracije između RIK-a i biračkih odbora.

Komisije na svim nivoima, čiji je rad pratila Ograničena misija, obavljale su svoje dužnosti na efikasan način i unutar zakonski propisanih rokova pri čemu su sve svoje odluke usvajale uz međusobno uvažavanje svih članova. Komisije su obavile znatnu količinu posla uzimajući u obzir

⁷ Jedna je stranka javno priznala da je od svojih kandidata tražila isplatu novčane nadoknade u iznosu od 10 miliona dinara (otprilike 90,000 evra) u slučaju da nakon izbora pređu u drugu stranku.

⁸ Stav 8. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhaga usvojenog 1990. godine potvrđuje da „prisustvo posmatrača, kako domaćih tako i stranih, može unaprediti izborni proces u onim državama u kojima se održavaju izbori.“ Objavljivanje izbornih rezultata na svim nivoima osigurava mogućnost provere da su rezultati „prebrojani i objavljeni na pošten način“ kao što to propisuje stav 7.4. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhaga iz 1990. godine.

⁹ VK/SE i OEBS/KDILJP pozdravili su činjenicu „da je biračima koji žive u inostranstvu omogućeno da se prijave za glasanje,“ stav 17. Zajedničkog mišljenja VK-e/SE-e i OEBS-a/KDILJP-a o Nacrtu Izbornog zakona Republike Srbije, videti <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/39946>

¹⁰ Ove komisije su uspostavljene u skladu sa Zakonom o lokalnim izborima.

broj izbora koji su se održavali istovremeno. RIK je tokom celog izbornog perioda svakodnevno održavao sednice koje su bile otvorene za akreditovane međunarodne i domaće posmatrače kao i medije.

Edukacija birača bila je ograničena i usmerena uglavnom na pitanja koja se odnose na registraciju birača. Te radnje su u najvećoj meri obavljali Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu i OGIK-i; važeći zakon ne propisuje ulogu RIK-a u edukaciji birača. S obzirom na novousvojene odredbe, posebno u odnosu na registraciju birača, biračima je trebalo obezbediti pristup većem broju informacija. Stručno usavršavanje članova BO-a bilo je u ndaležnosti opštinskih i gradskih izbornih komisija. Posmatrači Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a zabeležili su da su tehnike i obim stručnog usavršavanja bili različiti.

Registracija birača

Pravo da biraju i budu birani imaju svi državljani s navršениh 18 godina, koji imaju prebivalište u zemlji i poslovno su sposobni. Nakon stupanja na snagu ZJBS-a u decembru 2011. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu započelo je sa sastavljanjem jedinstvenog biračkog spiska u elektronskom obliku na osnovu postojećih brojnih biračkih spiskova koje su vodile opštine. Jedinstveni birački spisak, koji se zasniva na sistemu trajnog upisa, prvi put je korišten tokom ovih izbora. Služio je kao jedinstveni izvor podataka prema kojem su pripremani izvodi iz biračkog spiska za svaki birački odbor. Prema novim zakonskim odredbama, birači su mogli da se upišu za glasanje i prema mestu boravišta odnosno za glasanje u inostranstvu.

Nakon dugog perioda tokom kojeg su vršene provere upisa u birački spisak i uložениh napora u brisanje dvostrukih upisa u saradnji s opštinama u kojima je popravljeno više od polovine svih unosa u biračkom spisku, RIK je objavio konačan broj registrovanih birača na ovim izborima od 6,770,013. Nije postojala obaveza da se omogući javna provera biračkih spiskova tokom postupka verifikacije ali su birači mogli proveriti svoj upis upućivanjem zahteva svojoj opštini, na Internet stranicama ministarstva ili slanjem SMS-a. Dodatno, zakon predviđa da svaki birač dobije lični poziv za glasanje s naznačenom lokacijom njegovog biračkog mesta najmanje pet dana pre dana održavanja izbora.

Iako je većina sagovornika pozdravila uvođenje novog jedinstvenog biračkog spiska, bilo je komentara oko kasnog započinjanja s njegovom primenom. Navodno je postojala nedovoljna transparentnost u njegovom sastavljanju. Ograničenoj misiji OEBS-a/KDILJP-a nije bilo dozvoljeno da posmatra primenu posebnog softvera koji je korišćen u sastavljanju evidencije na nacionalnom i opštinskom nivou.¹¹

ZJBS i uputstva za primenu koja je donelo Ministarstvo omogućavaju učesnicima izbora uvid u birački spisak ili podnošenje zahteva za izmene i dopune. Iako uputstva RIK-a omogućavaju podnosiocima izbornih lista da provere „celokupan birački spisak“, Ministarstvo je ostalo pri

¹¹ Državni organi su tu odluku objasnili odredbama novousvojenog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Stav 3.3.1.68. Kodeksa dobre prakse u oblasti izbora VK/SE-a propisuje da „Samo transparentnost...jemči pravilno sprovođenje izbornog procesa...“

stavu da niko neće moći da proveriti celokupan birački spisak. Ovakva odluka nije doprinela ublažavanju zabrinutosti kod određenih učesnika izbora vezano za činjenicu da značajan broj birača koji su svojim potpisima podržali izborne liste uopšte nisu upisani u birački spisak odnosno opovrgavanju navoda u izveštajima o velikom broju birača koji nisu registrovani.

Registracija kandidata i izborne liste

U procesu koji je obuhvatao velik broj kandidata i lista, registrovano je dvanaest kandidata za učešće na predsedničkim izborima i 18 izbornih lista za učešće na parlamentarnim izborima.¹² Ukupno gledajući, učesnici u izborima, koji su sačinjavali grupu od ukupno 3.065 kandidata za narodne poslanike, obezbedili su biračima zaista širok izbor. Dva predsednička kandidata i otprilike jedna trećina kandidata za narodne poslanike bile su žene.

Podnosioci izbornih lista, uključujući političke stranke koje predstavljaju nacionalne manjine i potencijalne predsedničke kandidat, trebalo je da prikupe najmanje 10.000 potpisa podrške birača kako bi mogli da podnesu izbornu listu. Svaki birač mogao je pružiti podršku samo jednoj izornoj listi i jednom predsedničkom kandidatu. Potpise podrške su potvrđivali niži sudovi, za šta je bilo potrebno uložiti znatne napore, uključujući i ispunjenje jednog broja zahteva za proveru na raznim mestima van zgrada sudova. Po prvi put je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu proveravalo da li su potpisnici i registrovani kao birači.

Okruženje u kojem se odvija kampanja

Zvanične kampanje za parlamentarne i prevremene predsedničke izbore započete su 13. aprila odnosno 5. maja, i obe su završene 4. maja. Učesnicima izbora omogućeno je slobodno vođenje kampanje a atmosfera je ukupno gledajući bila mirna, uz tek poneki izolovani i blaži incident. Bilborde, postere, štandove i lobiranje od vrata do vrata te skupove koje su organizovali kandidati, bilo je moguće videti širom zemlje, posebno u urbanim središtima. Stranke i kandidati su koristili Internet, uključujući društvene mreže i pisanje blogova. Kampanje se приметно pojačala tokom poslednje dve sedmice pre izbornog dana kada su predsednički kandidati održavali brojne skupove širom zemlje. Takmičenje između g-dina Tadića i g-dina Nikolića dominiralo je kako predsedničkom kampanjom tako i kampanjom za parlamentarne izbore.

Kampanja je uglavnom bile usmerena na društveno-ekonomska pitanja, nezaposlenost, privatizaciju, navodnu korupciju, te u nešto manjem obimu, na pristupanje Evropskoj uniji i na pitanja koje se odnose na Kosovo. Određen broj kandidata, predstavnika stranaka i ostalih sagovornika Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a, javno je izložio navode o rasprostranjenosti kupovini glasova među romskom populacijom, uznemiravanju zaposlenih s različitih strana kao i mogućim, zloupotrebama u korišćenju javnih sredstava. Takve navode nadležni organi moraju da razmotre ukoliko žele da očuvaju poverenje koje javnost ima u izborni proces.

Dva dana pred izbore uhapšen je određen broj etničkih Albanaca, uključujući i lokalnog kandidata, jer su navodno počinili ratne zločine 2001. godine. Ova hapšenja je na prilično vidljiv

¹² Za učešće na parlamentarnim izborima registrovane su izborne liste koje je predalo 7 koalicija (koje uključuju 41 političku stranku i 5 udruženja), 9 političkih stranaka i 2 grupe građana.

način objavio ministar unutrašnjih poslova, Ivica Dačić, koji je i sam kandidat na izborima. Određeni sagovornici postavili su pitanje izbora trenutka u kojem su obavljena ta hapšenja.

Finansiranje političkih aktivnosti

Usvajanjem Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u 2011. godini ostvarena je bolja uređenost finansiranja političkih aktivnosti. Prema zakonu, učesnicima izbora je omogućeno da finansiraju svoje izborne kampanje javnim sredstvima¹³ i sredstvima iz privatnih izvora. Sve izborne liste i svi kandidati osim jednoga zatražili su javna sredstva za finansiranje i morali su za korišćenje istih uplatiti depozit.¹⁴

Agencija za borbu protiv korupcije (ABK), čiji je zadatak da kontroliše finansiranje političkih aktivnosti, po prvi put je vršila nadzor nad finansiranjem izborne kampanje. ABK je pratila aktivnosti unutar kampanje širom zemlje i oslanjala se na podatke Republičke radiodifuzne agencije (RRA) prikupljene tokom praćenja plaćenog političkog marketinga u elektronskim medijima.

U predizbornom periodu, ABK nije podnela ni protiv jednog kandidata ili izborne liste nijednu prijavu ali je od dve stranke zatražila informacije o pojedinačnim troškovima njihovih kampanja. ZFPA ne predviđa obavezu ABK-a da objavi svoje zaključke o izveštajima stranaka niti propisuje rok za objavljivanje takih izveštaja na Internet stranicama ABK-a, čime se potkopava efikasnost kontrolnog mehanizma koji je uveden ZFPA-om.

Dodatno, ZFPA nije dovoljno jasan na koji način se utvrđuje razlika između finansiranja redovnih aktivnosti stranke i onih aktivnosti koje se odnose na kampanju; on ne obezbeđuje jasne mehanizme odnosno ne upućuje na druge zakone za utvrđivanje vrednosti nenovčanih priloga, ne sadrži odredbe koje se odnose na pozajmice i nije dosledan u primeni sankcija za učinjene prekršaje.¹⁵ Određen broj sagovornika je procenio kako 70-90 procenata finansiranja političkih stranaka zavisi od javnih sredstava, što uzrokuje zabrinutost jer takav nivo učešća javnih sredstava može dovesti do prevelike zavisnosti stranaka od državnih subvencija.¹⁶

Mediji

¹³ Finansiranje iz javnih sredstava sačinjava oko 880 miliona dinara (otprilike 8 miliona evra) za svaku vrstu nacionalnih izbora. Za parlamentarne izbore, 20 procenata ovih sredstava jednako je raspodeljeno svim učesnicima izbora, dok će preostalih 80 procenata biti raspodeljeno nakon izbora među onim strankama koje osvoje poslanička mesta i to proporcionalno broju osvojenih mesta. Na prevremenim predsedničkim izborima, pola od te sume bilo je podeljeno svim kandidatima u jednakoj meri dok se preostala polovina deli na dva učesnika ukoliko dođe do drugog kruga izbora.

¹⁴ Depozit će biti vraćen svim učesnicima izbora koji osvoje 1 procenat važećih glasova birača (odnosno 0.2 procenta u slučaju stranaka koje zastupaju manjine).

¹⁵ Videti i preporuke sadržane u GREKO „Evalucionom izveštaju o Republici Srbiji“:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)3_Serbia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)3_Serbia_Two_EN.pdf).

¹⁶ Videti Zajedničko mišljenje OEBS-a/KDILJP-a i VK/SE o revidiranom Nacrtu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koje je dostupno na:

http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=620

Mediji su prenosili biračima različite političke stavove kroz emitovanje emisija u živo, besplatna i plaćena predstavljanja, izveštavanje o vestima i televizijske debate. Međutim, određen broj političkih stranaka postavio je pitanje nezavisnosti i objektivnosti medija. Takođe su iskazali zabrinutost jer je g-din Tadić dobio mogućnost dodatnog predstavljanja u medijima neposredno pre svoje ostavke dok je još obavljao funkciju Predsednika Republike. Smatrali su da je on time stekao prednost još pre početka zvanične kampanje.

U svom najnovijem izveštaju, Savet za borbu protiv korupcije, koji je savetodavno telo koje imenuje Vlada, istaklo je kako su glavni problemi, između ostalih, nedostatak transparentnosti u pogledu vlasništva nad medijima i ekonomski uticaj državnih institucija na medije.¹⁷ Dodatno, većina sagovornika Ograničene misije, uključujući predstavnike medija i civilnog društva, izrazila je zabrinutost u pogledu pritiska kojeg na medije vrše političke stranke i nadležni organi što je bilo naročito vidljivo na lokalnom nivou. I dok se s jedne strane biračima omogućava pristup širokom spektru informacija o različitim učesnicima izbora na osnovu kojih bi oni trebalo da donesu odluku kao dobro obavešteni pojedinci, za njih bi bilo korisnije da su pratili jače analitičko i kritičko izveštavanje kako o kampanji tako i o državnim organima. Samo mali broj medija aktivnih na Internetu, čiji je potencijalni uticaj bio manji od televizijskog, je pružio takvo izveštavanje.

Izborni zakonodavni okvir, uključujući uputstva RRA, uređuje emitovanje priloga o kampanjama u elektronskim medijima.¹⁸ Uputstva RRA propisuju da bi emitovanje priloga o aktivnostima u kampanjama trebalo da se obavlja „prema načelima objektivnosti, jednakosti i zaštite javnog interesa.“. Javni servis, *Radio-televizija Srbije* (RTS), postupao je u skladu sa svojom zakonskom obavezom da obezbedi jednokratno svakom učesniku izbora 30 minuta besplatnog televizijskog programa u udarnom terminu tokom trajanja izborne kampanje. Međutim, takav program uživo je bio emitovan na kanalu RTS2 koji ima daleko manju gledanost od kanala RTS1.

Praćenje medija¹⁹ Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a pokazalo je da su tokom perioda od četiri nedelje, koje su prethodile izborima, televizijski kanali u okviru svojih informativnih programa izveštavali o vestima koje se odnose na kampanje svih učesnika izbora. To izveštavanje je obeležio nedostatak kritičnosti; skoro 70 procenata ukupnog izveštavanja o aktivnostima stranaka i Vlade na svim televizijskim kanalima imalo je pozitivan prizvuk dok je samo 1 procenat emitovan u negativnom tonu.

RTS1 je emitovao tri debate predstavnika izbornih lista iz sedam stranaka koje su bile zastupljene u sazivu Narodne skupštine u odlasku. Predstavnicima 7 of 11 preostalih izbornih lista učestvovali su u emisijama uživo na RTS1. U svojim političkim i izbornim televizijskim priložima u udarnim terminima informativnog programa, RTS1 je posvetio 26 procenata tog vremena Vladi, 11 procenata Demokratskoj stranci (DS) i 11 procenata Srpskoj naprednoj stranci (SNS), 8 procenata

¹⁷ Videti izveštaj „Pritisци na i kontrola medija u Srbiji“ na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA%20PRECISCEN%20ENG..pdf>.

¹⁸ Član 5. ZINP-a i članovi 48.-51. ZIP-a te obavezujuća uputstva RRA.

¹⁹ OMPI je pratila političke i izborne televizijske priloge u udarnim terminima (od 18,00 časova do 24,00 časa) na javnim televizijama, *RTS-u* i *TV Vojvodini*, kao i na privatnim televizijskim kanalima *Pink TV*, *B92* i *Prva TV*, te izveštavanje u dnevnim novinama *Blic*, *Danas*, *Politika*, *Press* i *Večernje novosti*.

Demokratskoj stranci Srbije (DSS) i 7 procenata Srpskoj radikalnoj stranci (SRS), pri čemu je svaki od ostalih kandidata imao na raspolaganju manje vremena za predstavljanje. Ovaj deo izveštavanja bio je uglavnom pozitivan ili negativan.

Slično RTS-u, većina privatnih televizijskih kanala posvetila je najveći deo političkih i izbornih televizijskih priloga u svojim informativnim programima državnim organima. Kada se radi o izveštavanju o učesnicima izbora, kanali u privatnom vlasništvu bili su uglavnom usredsređeni na izveštavanje o dve stranke koje su predvodile izbornu kampanju pri čemu je DS-u bilo posvećeno nešto više vremena nego SNS-u. G-din Tadić je takođe učestvovao u popularnoj zabavnoj emisiji na *Prvoj TV* u trajanju od skoro 45 minuta što mu je omogućilo određenu prednost u odnosu na njegove konkurente.

Novinska izdanja, koja su bila praćena, su ukupno gledajući pružila biračima uvid u širok dijapazon stavova ali nisu nudila svojim čitaocima sadržajnije i kritički snažnije analize programskih platformi i stavova učesnika izbora od onih koje su nudili elektronski mediji. Neki od njih su u svom izveštavanju posvetili nešto više prostora DS-u u odnosu na druge stranke, naročito tokom poslednje dve sedmice kampanje.

Prigovori i žalbe

Izborni zakonodavni okvir obezbeđuje jasan sistem za rešavanje izbornih sporova. Prigovore koji se odnose na navodna kršenja izbornih pravila mogu podneti RIK-u podnosioci izbornih lista, kandidati ili birači. RIK ima zakonsku obavezu da odgovori na prigovor u roku od 48 časova te je na to rešenje moguće uložiti žalbu Upravnom sudu. Takođe se može podneti žalba Ustavnom sudu kada se iscrpe svi ostali pravni lekovi. RIK može poništiti izbore na određenom biračkom mestu dok Ustavni sud može poništiti celokupne izbore ukoliko utvrdi postojanje nepravilnosti koje su mogle uticati na rezultate.

RIK je u predizbornom periodu primio 26 prigovora koji su se odnosili na predsedničke i parlamentarne izbore. Od njih se devetnaest prigovora odnosilo na formiranje biračkih odbora. RIK je sve prigovore preispitao na sednicama otvorenima za javnost i o svakom prigovoru donosio rešenje javnim glasanjem ali strankama na koje su se predmeti odnosili nije bilo omogućeno da izlože svoje argumente. Sedamnaest prigovora među već spomenutima nije prihvaćeno jer su bili podneti prekasno ili su ih podnela lica koja za to nisu bila ovlašćena dok je sedam prigovora odbačeno kao neosnovano. RIK nije objavio svoja rešenja koja se odnose na prigovore već ih je dostavio podnosiocima prigovora i svim učesnicima izbora. Navodno su postojale neke nedoslednosti u rešenjima koje je RIK doneo u odnosu na to jesu li lica koja su podnela prigovore bila ovlašćena za to ili nisu.²⁰ Na pet rešenja RIK-a uložene su žalbe Upravnom sudu. Upravni sud je svojim odlukama potvrdio rešenja RIK-a u tri predmeta, od spomenutih pet. Rasprave pred Upravnim sudom su zatvorene za javnost. Kao argument za to Sud navodi kako to

²⁰ Iako je RIK 24. aprila prihvatio prigovor šefa frakcije DS-a u jednom od lokalnih odbora, odbacio je takve prigovore ostalih podnosilaca smatrajući da prema članu 95. ZINP-a nisu ovlašćeni da podnose prigovore.

zahtevaju kratki rokovi koje propisuje ZINP oslanjajući se pri tom na sopstveno tumačenje Zakona o upravnim sporovima iz 2009. godine.²¹

Još uvek nije razmotren određen broj ranijih preporuka OEBS-a/ODIHR-a i VK-a/SE-a koje se odnose na zakonodavni okvir za rešavanje izbornih sporova.²² Zakon još uvek propisuje kratak 24-časovni rok za podnošenje prigovora RIK-u. Kao što je ranije zabeležio OEBS/KDILJP, nepostojanje javnih i transparentnih rasprava u žalbenim postupcima i dalje predstavlja zabrinjavajuće pitanje i nije u skladu s opredeljenjima OEBS-a²³ i ostalim međunarodnim standardima za održavanje demokratskih izbora.²⁴

RRA je pratila priloge o kampanjama u elektronskim medijima i rešavala prigovore koji su se odnosili na medije. U predizbornom periodu, RRA je primio brojne prigovora na osnovu kojih je pokrenuo nekoliko postupaka. Uprkos stalnim zahtevima Ograničene misije, RRA do sada nije pružila detaljne informacije o prigovorima odnosno pružila uvid u kopije istih. RRA ne objavljuje svoje odluke po prigovorima u celosti već na svoje Internet stranice postavlja informacije o odlukama.

Učestvovanje nacionalnih manjina

Prema popisu stanovništva iz 2002. godine, otprilike 17 procenata stanovništva izjasnilo se da nisu srpske nacionalnosti sačinjavajući tako više od 20 nacionalnih manjina među kojima su najbrojniji Mađari, Bošnjaci i Romi. Ustav garantuje prava i slobode nacionalnim manjinama, uključujući ona prava koja se odnose na političko udruživanje, kulturne institucije, obrazovanje i pristup informacijama na njihovom jeziku te pravo da biraju i budu birani.²⁵

Prema Zakonu o političkim strankama, političke stranke nacionalnih manjina mogu se osnovati ukoliko prikupe 1000 potpisa podrške, u odnosu na potrebnih 10,000 potpisa koje moraju prikupiti ostale političke stranke. Izborne liste za parlamentarne izbore su registrovale četiri stranke nacionalnih manjina i dve koalicije nacionalnih manjina. Dodatno, nekoliko drugih stranaka koje predstavljaju etničke Makedonce, Bošnjake, Bugare, Slovake, Bunjevce, Hrvate, Rome i Vlahu, učestvovalo je u izborima u koaliciji s velikim strankama. Predstavnik mađarske nacionalne manjine učestvovao je na prevremenim predsedničkim izborima.

Ograničenoj misiji OEBS-a/KDILJP-a dostavljen je određen broj verodostojnih navoda iz različitih delova zemlje o neprimerenom vršenju uticaja na pripadnike manjina. Zainteresovane

²¹ Stav 1. član 33. Zakona o upravnim sporovima propisuje da su sudski postupci javni, dok stav 2. omogućava održavanje rasprava zatvorenih za javnost u svakom predmetu „koji ne iziskuje saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, ili ako stranke na to izričito pristanu.“

²² Videti stav 76. Zajedničkog mišljenja VK-a/SE-a i OEBS-a/KDILJP-a o nacrtima zakona izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji na <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/39946>

²³ Stav 5.10 i stav 5.12 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine.

²⁴ II. deo, 3.3.100 Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima; član 8. i 10. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravim; član 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; članovi 6., 13. i 17. Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 3. njenog Protokola 11.

²⁵ To je u skladu sa stavom 30. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena.

strane u izbornom procesu smatrale su da je romska manjina najčešće na udaru mogućih izbornih zloupotreba, posebno vezano za kupovinu glasova.

Domaći i strani posmatrači

Iako zakonom još uvek nije propisano prisustvo domaćih i stranih posmatrača, RIK je za ove izbore izdao akreditacije za 1098 posmatrača iz 2 organizacija u zemlji te za 206 međunarodnih posmatrača. Domaća organizacija, koja je uložila najveće napore u praćenje izbora, bio je Centar za slobodne izbore i demokratiju koji je angažovao otprilike 1000 posmatrača širom zemlje na sam izborni dan i napravio uporedan tabelarni prikaz glasova.

Izborni dan

Atmosfera na dan izbora je bila mirna i nisu zabeleženi ozbiljniji incidenti. Gledajući u celosti, glasanje na ograničenom broju biračkih mesta koja su posetili međunarodni posmatrači odvijalo se na pravilan način. Izborne komisije su ispunjavale svoje dužnosti na profesionalan način iako su zabeleženi manji proceduralni problemi. Zbog kvaliteta paravana za glasanje, tajnost glasanja nije bila ispoštovana. Veliki broj posećenih biračkih mesta su prostorno bili mali što je u kombinaciji s velikim brojem lica ovlašćenih da budu prisutna na biračkim mestima, povremeno stvaralo gužvu, naročito u prvoj polovini dana. Zabeleženo je nekoliko primera glasanje celih porodica, a biračke kutije su na nekim mestima bile loše zapečaćene.

Neki mediji su kršili izbornu tišinu i RRA je naložila kablovskim operaterima da prekinu emitovanje programa na pet televizijska kanala. Prebrojavanje glasova odvijalo se na pravilan, transparentan i profesionalan na većini posećenih biračkih mesta. Gledajući u celosti, opštinske izborne komisije koje su posetili posmatrači obavile su tabelarno prikazivanje glasova na profesionalan način ali je ponekad taj postupak bio spor i na određenim mestima se odužio do ranih jutarnjih časova.

*Engleska verzija ovog izveštaja jedina je zvanična verzija.
Verzija dokumenta, koja je dostupna na srpskom jeziku, je nezvanična.*

PODACI O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Beograd, 7. maj 2012. godine - U skladu sa standardnom metodologijom koju OEBS/KDILJP koristi u Ograničenim misijama za posmatranje izbora, Ograničena misija je bila usredsređena na dugoročniji izborni proces bez dodatnog raspoređivanja kratkoročnih posmatrača koji bi pružili osnovu za kvantitativnu procenu izbornog dana. Ograničena misija je započela s radom 4. aprila 2012. godine s 15 članova glavnog tima i 12 dugoročnih posmatrača koji su bili raspoređeni u šest regiona unutar zemlje. G-đa Korin Jonker, šef Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a, takođe je obišla Novi Sad, Novi Pazar, Bujanovac i Vranje, gde se sastala s predstavnicima kandidata, lokalnih vlasti kao i predstavnicima civilnog društva.

Specijalni koordinator, Mateo Mekači, koji je predvodio kratkoročnu misiju OEBS-a za posmatranje izbora, dva puta je posetio Srbiju u preizbornom periodu, posetivši Beograd u periodu od 10. do 12. aprila te jug Srbije i područje Novog Pazara u periodu od 2. do 3. maja. Tom prilikom se g-din Mekači sastao s vodećim ljudima političkih stranaka, predstavnicima izborne administracije, civilnog društva, medija i međunarodne zajednice. Tokom svoje druge preizborne posete, g-din Mekači se na jugu Srbije i području Novog Pazara posebno sastao s predstavnicima i kandidatima albanskih i bošnjačkih zajednica.

Žan-Šarl Gardeto, šef delegacije PSSE-a, posetio je Srbiju u predizbornom periodu od 16. do 19. maja. G-din Gardeto i četveročlana delegacija PSSE-a sastali su se s predstavnicima političkih stranaka, medija i civilnog društva.

PS OEBS-a i PSSE sprovodili su kratkoročno posmatranje u skladu sa svojim redovnim procedurama.

Tokom izbornog dana posmatrači su posetili ograničen broj biračkih mesta širom zemlje ali to praćenje nije sprovedeno na sveobuhvatan način. Na sam izborni dan bilo je razmešteno 77 posmatrača, uključujući 31 parlamentarca i zaposlenog iz PS OEBS-a, 19 posmatrača PSSE-a kao i 27 dugoročnih posmatrača i eksperata OEBS-a/KDILJP-a. Posmatrači na izborima bili su iz ukupno 31 zemlje učesnice OEBS-a.

Posmatrači bi želeli da izraze svoju zahvalnost državnim organima Republike Srbije na upućenom pozivu za postmatranje izbora kao i RIK-u i Ministarstvu spoljnih poslova na njihovoj pomoći. Takođe žele da zahvale ostalim državnim institucijama, političkim strankama i organizacijama civilnog društva na njihovoj saradnji. Posmatrači bi želeli da zahvale Misiji OEBS-a u Republici Srbiji i ostalim međunarodnim institucijama na njihovoj saradnji i podršci.

Za dodatne informacije molimo vas da se obratite sledećim predstavnicima:

- Korin Jonker / Corien Jonker/, šefu OMPI-a OEBS-a/KDILJP-a, Beograd (+381 11 3030184)
- G-dinu Šiv Šarmi /Shiv Sharma/, zameniku portparola OEBS-a/KDILJP-a (+48 697 101184); ili g-dinu Aleksandru Šliku / Alexander Shlyk/, OEBS/KDILJP savetniku za izbore u Varšavi (+48 22 5200600);
- Robertu Monteli /Roberto Montella/, PS OEBS-a, +381 65 5600804 or +43 69 910428681, roberto@oscepa.dk
- Šemavonu Šahbazjanu /Chemavon Chahbazian/, PACE, +381 62 1977426 or +33 65 0392940, Chemavon.Chahbazian@coe.int.

Adresa Ograničene misije OEBS-a/KDILJP-a:

Dalmatinska 17, 11000 Beograd, Republika Srbija

Telefon: +381113030184, Telefaks: +381113292024, e-pošta: office@odih.rs

www.osce.org/odih/elections/89430