



## MEĐUNARODNA MISIJA ZA POSMATRANJE IZBORA Republika Srbija – predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. april 2022.

---

### SAOPŠTENJE O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

---

#### PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

---

Na predsedničkim i vanrednim parlamentarnim izborima 3. aprila bile su predstavljene različite političke opcije, ali su brojni nedostaci doveli do nejednakih uslova u kojima su nosioci javnih funkcija favorizovani. Dok su tokom kampanje osnovne slobode uglavnom poštovane, uticaj neujednačenog pristupa medijima, neopravdani pritisak na zaposlene u javnim ustanovama da podrže nosioce javnih funkcija, značajne razlike u finansiranju kampanja i zloupotrebe administrativnih resursa su zajedno doveli do nejednakih uslova za izborne učesnike. Nedavne zakonske izmene, koje su usvojene nakon opsežnih diskusija između vladajućih stranaka i dela opozicije, uključile su neka poboljšanja koja su pozitivno dočekana, ali potrebna je dalja reforma ključnih aspekata izbornog procesa i njegovog sprovođenja. Iako su mediji izveštavali o svim izbornim učesnicima, većina javnih servisa i privatnih televizija sa nacionalnom frekvencijom favorizovali su aktuelnog predsednika i vladajuću koaliciju, što je ograničilo mogućnosti birača da donesu potpuno informisane odluke. Izborni dan je protekao glatko i sveukupno mirno, ali uprkos dobrim pripremama, obeležio ga je niz sistematskih proceduralnih nedostataka koji se odnose na postavku u prostoru na biračkim mestima, gužve na biralištima, kršenje tajnosti glasanja i na brojne slučajeve porodičnog glasanja.

Dana 15. februara, 2022. godine predsednik je raspustio Narodnu skupštinu i zakazao vanredne parlamentarne izbore za 3. april. Predsednik Narodne skupštine je 2. marta raspisao redovne predsedničke izbore. Ovi istovremeni izbori se odvijaju u uslovima u kojima je istaknuta polarizacija između vladajuće koalicije i opozicionih stranaka, čiji se odraz vidi u tome što je opozicija bojkotovala parlamentarne izbore 2020. godine i u brojnim protestima građana koji su ispoljavali nezadovoljstvo između jula 2020. i januara 2022. godine. Tokom meseci koji su prethodili izborima, obavljene su opsežne konsultacije koje su dovele do političkog dogovora između vlasti i nekih opozicionih stranaka o izmenama izbornog pravnog okvira.

Zakonski okvir u celini pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali je neophodna delotvorna primena i niz dodatnih mera kako bi se u potpunosti obezbedili jednaki uslovi. Zakonske izmene iz februara 2022. godine poboljšale su, isključivo za ove izbore, zastupljenost opozicije u izbornim komisijama i transparentnost njihovog rada; produženi su rokovi i pravni osnov za rešavanje sporova; poboljšana je regulativa za finansiranje političkih stranaka i kampanja; obezbeđena je postizborna revizija izbornog materijala i uspostavljeno je Privremeno nadzorno telo (PNT) za nadgledanje izveštavanja o kampanjama u medijima. Sa pozitivne strane, ovim promenama unete su neke prethodne preporuke, međutim mnoge ključne dugogodišnje preporuke KDILJP i Venecijanske komisije Saveta Evrope tek treba da se usvoje, uključujući one koje se odnose na ključne aspekte izbornog procesa, kao što su pristup medijima, finansiranje kampanje i mere za suzbijanje pritiska na birače kao i javni nadzor i reviziju biračkih spiskova.

Izborna administracija je svoje dužnosti izvršila efikasno i u zakonskim rokovima, uprkos paralelnom sprovođenju dva nivoa nacionalnih izbora. Za ove izbore, u svim izbornim komisijama bili su uključeni predstavnici vanparlamentarne opozicije. Sagovornici Međunarodne posmatračke misije (MPM) izrazili su različite nivo poverenja u organe izborne administracije; neki su izneli zabrinutost u vezi sa tehničkim kapacitetom komisija niže nadležnosti da preuzmu više odgovornosti i da mogu biti podložne političkom uticaju na dan izbora. Neki učesnici su prijavili problem u imenovanju svojih predstavnika u prošireni sastav biračkih odbora (BO). Republička izborna komisija (RIK) održavala je redovne sednice kojima su

posmatrači mogli da prisustvuju. Iako je većina odluka usvojena jednoglasno neki članovi RIK-a iz redova opozicije istakli su nedostatak interne komunikacije među članovima komisije. Odluke i uputstva koje su usvojili RIK i lokalne izborne komisije (LIK) objavljeni su na internetu u roku od 24 sata, čime je povećana transparentnost procesa. U skladu sa zakonom, obuka za članove BO nije bila obavezna; sesije su se razlikovale u kvalitetu, pri čemu neki instruktori nisu pružili dovoljno prilika za pitanja i sveobuhvatna pojašnjenja.

U konačne biračke spiskove upisano je 6.502.307 birača. Uprkos prethodnim naporima da se uklone zastareli upisi birača u birački spisak, mnogi sagovornici izrazili su zabrinutost u pogledu tačnosti biračkog spiska, naročito ističući kontinuiranu pojavu upisanih preminulih osoba u JBS. Birači, čija je stalna adresa iz bilo kog razloga uklonjena iz evidencije državljana sa stalnim prebivalištem, automatski se brišu iz biračkog spiska, što je možda dovelo do toga da neki birači budu neopravdano lišeni prava glasa. Birači su u dovoljnoj meri mogli da provere ispravnost ličnih podataka na biračkom spisku, uključujući i proveru putem interneta i da zatraže izmene. Odlukom od 18. novembra, Vlada je uspostavila Radnu grupu za eksternu kontrolu Jedinstvenog biračkog spiska (JBS). Radna grupa nije sprovela značajnu kontrolu i planiranu reviziju JBS pre ovih izbora zbog nedovoljno jasnog mandata i usled manjka resursa. Od 18.marta konačni birački spiskovi dostupni su putem interneta.

U prilično inkluzivnom procesu, RIK je registrovao 8 predsedničkih kandidata, među njima 3 žene i 19 lista kandidata za narodne poslanike sa ukupno 2.912 kandidata; 42 procenta kandidata za narodne poslanike bile su žene, uključujući i one na pozicijama koje se direktno biraju. Neki učesnici naveli su otežani pristup notarima za overu potpisa podrške, navodeći da je bilo političke pristrasnosti. RIK je prvobitno odbio četiri zahteva za registraciju lista nacionalnih manjina, jer nisu skupili potreban broj potpisa podrške, ili nakon što je utvrdio da liste sadrže kandidate koji nisu upisani u posebne biračke spiskove za izbor Saveta nacionalnih manjina. Upravni sud je poništio odbijanje jedne od ovih lista.

Tokom perioda kampanje, osnovne slobode su se u velikoj meri poštovale, ali su neki ključni izazovi ograničili mogućnost birača da donesu informisan izbor bez pritiska ili podsticanja. Posmatrači međunarodne posmatračke misije (MPM) su primili izveštaje u kojima se navodi da je bilo pritisaka na zaposlene u javnom sektoru da podrže aktuelnog predsednika i vladajuću koaliciju, kao i zloupotrebe administrativnih resursa od strane državnih i opštinskih aktera, što je u suprotnosti sa i OEBS-ovim obavezama i standardima Venecijanske komisije. Mnogi sagovornici MPM opisali su ono što smatraju prekomernim budžetskim izdvajanjima za različite kategorije birača pre održavanja izbora. Kampanja je generalno bila niskog publiciteta, vođena uglavnom kroz manje skupove i preko interneta. Rat koji je izazvala invazija Ruske Federacije na Ukrajinu je u velikoj meri ostavio kampanju u drugom planu, naročito na samom početku, i pomerio javni diskurs na razvoj evropske bezbednosti i uticaj rata na Srbiju. Stranačke platforme i poruke kampanje retko su se bavile pitanjima usmerenim na rodnu ravnopravnost.

Transparentnost i efektivnost okvira za finansiranje kampanje je ograničena. Zakonske izmene iz februara 2022. bavile su se prethodnim preporukama u vezi sa ograničenjima u donacijama i periodičnim izveštavanjem, ali ostavile su nerešene neke prethodne preporuke KDILJP i Venecijanske komisije, uključujući one koje se odnose na ograničenje troškova kampanje i poboljšanje mehanizma nadzora. Mnogi sagovornici MPM koji dolaze iz političkih stranaka, izrazili su zabrinutost da je kasna isplata javnih sredstava za kampanju umanjila mogućnost efikasne kampanje. Opozicione stranke su tvrdile da je novouvedena poreska revizija donatora političkih partija obeshrabrila donatore da finansijski podrže njihove kampanje. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) nije efikasno reagovala na moguće prekršaje; većina njihovih odluka po žalbama nije bila propisno obrazložena, dok su neke odbijenice usvojene u formatu koji je onemogućavao žalbe.

Većina predstavnika opozicije je istakla svoj opšti dugogodišnji nedostatak pristupu nacionalnim javnim i privatnim emiterima, a mnogi novinari su priznali preovlađujuću autocenzuru i primetili atmosferu u

kojoj se omalovažavaju novinari. Većina medijskih kuća sa nacionalnom frekvencijom favorizovala je aktuelnog predsjednika i vladajuće stranke. Dok su tokom kampanje javni servisi pokrivali predizborne aktivnosti svih izbornih učesnika u skladu sa zakonom, oni su i omogućili nekritičko izveštavanje u vestima o nekima kandidatima u svojstvu državnih funkcionera, naročito o predsjedniku, koji su takođe imali koristi od opsežnog predstavljanja na privatnim TV kanalima sa nacionalnom frekvencijom. Uprkos svojoj regulatornoj ulozi, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) nije se bavilo ovim pitanjima. Efektivnost novoosnovanog Privremenog nadzornog tela (PNT), u čijem su sastavu predstavnici vanparlamentarne opozicije i REM-a, i kojem je poveren zadatak da prati usklađenost medija, značajno je narušena nedostatkom izvršnih nadležnosti ovog tela.

Podnosioci izbornih lista, političke stranke, kandidati, poslaničke grupe i birači imaju pravo da podnose prigovore na odluke, radnje i propuste izborne administracije kao i druge izborne prekršaje. Zakonskim izmenama iz februara 2022. godine usvojene su brojne prethodne preporuke KDILJP i Venecijanske komisije, uključujući proširenje liste onih sa pravnim osnovom i vremenskim okvirom za podnošenje i razmatranje prigovora, propisivanje rokova za objavljivanje rešenja na date odluke u roku od 24 sata i unapređenje rešavanja sporova nakon dana izbora. Tokom kampanje, RIK je primio osam prigovora uglavnom na proglašenje kandidata, a Upravni sud je postupio po sedam žalbi, potvrđujući sve odluke RIK-a osim jedne.

Zakonodavstvo sadrži posebne mere za promovisanje učešća nacionalnih manjina u javnom životu, uključujući preferencijalne kriterijume za registraciju političkih stranaka i lista kandidata koje predstavljaju nacionalne manjine; pet stranaka i tri koalicije registrovale su izborne liste sa statusom nacionalne manjine. U skladu sa zakonom, RIK je pripremio edukativni i izborni materijal za birače u svim opštinama u kojima su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi.

Izborni dan je generalno protekao mirno, uz nekoliko incidenata. Procedure glasanja su se uglavnom poštovale, ali su proces obeležile gužve na biralištima, nedovoljno razumevanje procedura od strane članova BO i česti slučajevi porodičnog glasanja. Tajnost glasanja je narušena na značajnom broju biračkih mesta, zbog neadekvatne postavke u prostoru ili neodgovarajućeg rasporeda glasačkih paravana i birača koji nisu savijali svoje glasačke listiće. Na pojedinim biračkim mestima uočeni su slučajevi da neovlašćena lica broje birače, da birači fotografišu svoj glasački listić i da iste osobe pružaju pomoć većem broju birača prilikom glasanja. Prebrojavanje glasova je sprovedeno efikasno, ali je transparentnost ovog procesa često bila narušena ubrzanim ili paralelno sprovedenim procedurama i gužvama na biračkim mestima. Premda je RIK objavljivao podatke o izlaznosti tokom dana, nije objavio podatke nakon zatvaranja biračkih mesta. Predsednik Vučić je proglasio pobedu tokom izborne noći na osnovu nezvaničnih podataka.

---

## PRELIMINARNI NALAZI

---

### Kontekst

Dana 15. februara 2022. godine, predsednik je raspustio Narodnu skupštinu 15. februara i raspisao vanredne parlamentarne izbore za 3. april. Dana 2. marta, predsednik Narodne skupštine je raspisao redovne predsjedničke izbore.<sup>1</sup> Tokom meseci koji su prethodili izborima, obavljene su opsežne konsultacije koje su dovele do političkog dogovora između vlasti i nekih opozicionih stranaka o izmenama izbornog pravnog okvira.

---

<sup>1</sup> Istog dana održani su i lokalni izbori u 14 opština, uključujući i Beograd.

Političkim okruženjem dominiraju Srpska napredna stranka (SNS) i njen lider, aktuelni predsednik Aleksandar Vučić. Na predsedničkim izborima 2017. godine pobedio je tadašnji premijer Vučić koga je predložila SNS. Parlamentarne izbore u junu 2020. godine bojkotovala je većina opozicije, uključujući Demokratsku stranku (DS), Narodnu stranku (NS), Stranku slobode i pravde (SSP), Srpski pokret *Dveri* i Socijaldemokratsku partiju (SDS), navodeći nedostatak uslova za održavanje demokratskih izbora i ograničene slobode medija. Stranke vladajuće koalicije dobile su 231 od 250 poslaničkih mandata.<sup>2</sup>

Predsednički i vanredni parlamentarni izbori održani su usred snažne polarizacije između vladajućih stranaka i opozicije i u okruženju u kojem su se u periodu od jula 2020. do januara 2022. održavali brojni građanski protesti. U periodu od septembra do decembra 2021. širom zemlje održani su dugotrajni ulični protesti koji su se bavili pitanjima zaštite životne sredine i usvajanjem Zakona o eksproprijaciji i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.<sup>4</sup>

Proces međustranačkog dijaloga (MD) između vlasti i opozicije, uz posredovanje članova Evropskog parlamenta (EP), rezultirao je 18. septembra 2021. godine nizom mera koje imaju za cilj unapređenje izbornog procesa. Predsednik Skupštine pokrenuo je drugi dijalog koji je vođen paralelno bez stranog posredovanja i koji je doveo do sporazuma 29. oktobra. Dok je jedan broj opozicionih stranaka izrazio nezadovoljstvo procesima dijaloga i smatrao da su ishodi ograničeni, sve stranke su odlučile da učestvuju na ovim izborima. Referendum o promeni Ustava u delu koji se odnosi na izbor sudija i tužilaca održan je 16. januara, a Ustav je naknadno izmenjen 9. februara.<sup>5</sup>

U odlazećem sazivu Narodne skupštine zastupljenost žena je iznosila 40 procenata. Od 24 ministra u odlazećoj Vladi, što uključuje i premijerku, 11 su žene. Žene su i dalje generalno nedovoljno zastupljene na izabranim i imenovanim funkcijama, posebno na lokalnom nivou.<sup>6</sup>

## Izborni sistem i pravni okvir

Predsednik se bira direktno da obavlja mandat koji traje pet godina i njegov izbor se obavlja unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata celokupno područje zemlje. Kandidatu je potrebna većina glasova da bi bio izabran; ako se to ne postigne, organizuje se drugi krug između dva vodeća kandidata u roku od 15 dana. 250 poslanika Narodne skupštine bira se na četvorogodišnji mandat proporcionalnim sistemom unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata celokupno područje zemlje sa zatvorenim izbornim listama. Mandati se dodeljuju registrovanim listama kandidata koje pređu izborni prag od tri procenta glasova birača. Izborne liste koje predstavljaju nacionalne manjine izuzete su od tog praga.

Pravni okvir koji se odnosi na izbore čine Zakon o izboru predsednika republike (ZPR), Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP), Zakon o jedinstvenom biračkom spisku (ZJBS) i odluke i uputstva

---

<sup>2</sup> Koalicija predvođena SNS-om osvojila je 188 mandata, Koalicija predvođena Socijalističkom partijom Srbije (SPS) 32, Srpska patriotska stranka (SPAS) 11, dok su četiri stranke koje predstavljaju nacionalne manjine imale 19 preostalih mandata.

<sup>3</sup> Neki od protesta održanih tokom jula 2020. godine zbog postupanja Vlade u vezi sa pandemijom COVID-19, bili su nasilni; nekoliko opozicionih stranaka i organizacija civilnog društva navelo je da je bilo policijskog nasilja nad demonstrantima.

<sup>4</sup> Zakon o eksproprijaciji je 8. decembra povučen iz skupštinske procedure. Izmenama Zakona o referendumu 11. novembra 2021. uklonjen je uslov izlaznosti od 50 procenata.

<sup>5</sup> Referendum o ustavnim promenama trebalo je da obezbedi nezavisnost sudstva ograničavanjem uloge Narodne skupštine u izboru sudija i tužilaca. Opozicione stranke su uglavnom podržavale opciju „ne“ ili bojkot, smatrajući da su reforme nedovoljne da obezbede nezavisnost sudstva. Za opciju "da" glasalo 60,48 procenata, ali je izlaznost bila 30,6 procenata.

<sup>6</sup> Prema [UN Women](#), „žene su nedovoljno zastupljene u procesima donošenja odluka u svim oblastima socijalnog, ekonomskog i političkog života u Srbiji.“ Od [2021.](#) godini, od 169 jedinica lokalne samouprave, u 22 žene su bile gradonačelnice ili predsednice.

Republičke izborne komisije (RIK).<sup>7</sup> Nakon opsežnih međustranačkih konsultacija, nekoliko aspekata pravnog okvira je značajno revidirano 4. februara 2022. godine, donošenjem novih zakona, ali uglavnom na osnovu postojećih zakona.<sup>8</sup> Usvajajući neke od ranijih KDILJP preporuka, promenama je privremeno povećana zastupljenost opozicije u izbornim komisijama za ove izbore i povećana je transparentnost njihovog rada; produženi su rokovi i pravni osnov za rešavanje sporova; poboljšana je transparentnost i obelodanjivanje finansiranja političkih partija i kampanja; predviđena je postizborna revizija biračkih spiskova i pregled izbornog materijala i promenjeni su neki propisi o medijskom izveštavanju o kampanji i mehanizmu za nadzor medija.

Zakonski okvir u celini pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali su nehophodne delotvorna primena i niz dodatnih mera da bi se u potpunosti obezbedili jednaki uslovi. Određeni broj dugogodišnjih preporuka KDILJP ostaju nerešene, uključujući one koje se odnose na nezavisnost i efikasnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM), kao i mere usmerene na borbu protiv zloupotrebe administrativnih resursa i pritiska na birače i javnog nadzora i revizije biračkih spiskova. Neke praznine, nedoslednosti i dvosmislene odredbe ostaju u zakonodavstvu.<sup>9</sup> Dok su neki sagovornici KDILJP posmatračke misije pozdravili zakonodavne promene kao poboljšanje, većina aktera iz civilnog društva i opozicije izrazila je zabrinutost da se ovim promenama ne rešavaju svi sistemski problemi koji se tiču integriteta izbora.

## Izborna administracija

Izbore sprovode tri nivoa strukture izbornih komisija koju predvodi Republička izborna komisija (RIK) i koju čine 166 lokalnih izbornih komisija (LIK) i 8.267 biračkih odbora (BO).<sup>10</sup> Članove komisije predlagale su političke stranke srazmerno svojoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini ili lokalnim skupštinama.<sup>11</sup> Za ove izbore izmenjen je sastav svih komisija kako bi se obezbedili privremeni predstavnici vanparlamentarne opozicije.<sup>12</sup> Uprkos skučenom vremenskom okviru za paralelno održavanje dva nivoa nacionalnih izbora, izborna administracija je svoje dužnosti obavljala efikasno i u zakonskim rokovima.

---

<sup>7</sup> Ostali važeći zakoni uključuju relevantne odredbe Ustava iz 2006. godine (poslednji put izmenjen 2022. godine), Zakon o političkim partijama iz 2009., Zakon o lokalnim izborima iz 2022. godine, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) iz 2022. godine, Zakon o sprečavanju korupcije (ZPK) iz 2019. godine, Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2002. godine, Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine, Zakon o upravnom postupku iz 2016. godine, Zakonik o krivičnom postupku iz 2011. godine, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine i Krivični zakon iz 2005. godine.

<sup>8</sup> Skupština je 4. februara 2022. godine usvojila novi izborni zakon, ZPR, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Izmenjeni su i ZSK, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnom informisanju i medijima

<sup>9</sup> Nedoslednosti i praznine ostaju u regulisanju rokova kampanje, ponovnom prebrojavanju i verifikaciji izbornog materijala, regulisanju registracije birača, zloupotrebi administrativnih resursa i službe, šturim objašnjenjima i široko formulisanim odredbama u okvirima za borbu protiv korupcije i zaštiti ličnih podataka, verifikaciji finansija, izveštajima, u obimu i pokretanju dodatnih kontrolnih postupaka.

<sup>10</sup> Posebna biračka mesta (PBM) oformljena su u 29 pritvora i zatvora. Glasanje van zemlje biće sprovedeno u 77 PBM u diplomatskim predstavništvima u 34 države.

<sup>11</sup> Članove RIK-a predlažu poslaničke grupe srazmerno njihovoj zastupljenosti. LIK imaju od 7 do 13 članova, koji se imenuju srazmerno njihovoj zastupljenosti u lokalnim skupštinama. Birački odbori se sastoje od tri člana koje predlažu poslaničke grupe. Za izborni period, svaki učesnik na predsedničkim i parlamentarnim izborima može imenovati člana u prošireni sastav svih izbornih komisija.

<sup>12</sup> U skladu sa članom 35. ZPR i članom 179. Izbornog zakona, u RIK je imenovano šest dodatnih članova na predlog predsednika Skupštine iz redova vanparlamentarnih političkih stranaka. Stalno članstvo lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora je uvećano za po jednog člana.

RIK je stalno telo koje se sastoji se od 23 stalna člana, uključujući i predsednika. Njegov sadašnji sastav je nominovan u oktobru 2020. godine i izmenjen u novembru 2021. godine.<sup>13</sup> Prošireni sastav RIK-a, koji pored stalnih članova uključuje i predstavnike izbornih kandidata, čini 88 članova ili zamenika; od njih 34 (39 procenata) su žene. RIK je usvajao svoje odluke na uglavnom kolegijalan način i održavao redovne sednice, koje su bile otvorene za medije i posmatrače i prenosile su se putem interneta. Neki članovi RIK-a su приметili da sav prateći materijal neophodan za smislene diskusije nije blagovremeno podeljen pre sednica. RIK je održavao redovne sednice kojima su mogli da prisustvuju posmatrači. Iako je većina odluka doneta jednoglasno, neki članovi RIK-a iz redova opozicije istakli su nedostatak interne komunikacije među članovima komisije.<sup>14</sup> Kako je propisano zakonom, odluke i uputstva RIK-a i LIK-a su objavljeni putem interneta u roku od 24 sata, čime je povećana transparentnost procesa.

Sve lokalne izborne komisije (LIK) i birački odbori (BO) imenovani su u rokovima propisanim zakonom.<sup>15</sup> U većini LIK-ova koje je pratila KDILJP posmatračka misija, tehničke i administrativne pripreme su vođene na transparentan i profesionalan način, ali su neki LIK-ovi tvrdili da su kasno primili informacije od RIK-a o određenim pitanjima, uključujući informaciju o obuci članova biračkih odbora. U stalnom sastavu LIK-a žene su činile 41 procenat i predsedavale su u 67 komisija (40 procenata). Neki učesnici su prijavili problem u imenovanju svojih predstavnika u prošireni sastav LIK-ova i biračkih odbora.<sup>16</sup> Nekoliko MPM sagovornika iz redova opozicije i civilnog društva izrazilo je zabrinutost u vezi sa tehničkim kapacitetima LIK-ova u pogledu novih nadležnosti, kao što je postizborna revizija izbornog materijala.

RIK je formirao 5 LIK-ova i 46 biračkih odbora za birače sa prebivalištem na Kosovu.<sup>17</sup> Zbog nemogućnosti formiranja biračkih mesta u opštinama prebivališta birača, biračka mesta su formirana u opštinama Bujanovac, Kuršumlija, Raška i Tutin.<sup>18</sup>

RIK je razvio hibridni program obuke uživo i putem interneta za komisije niže nadležnosti, koji je usmeren na procedure tokom izbornog dana, utvrđivanje izbornih rezultata i odlučivanje poprigrigorima. U skladu sa zakonskim odredbama, učešće na obukama nije bilo obavezno za članove BO. Sesije su se razlikovale u kvalitetu, pri čemu neki instruktori nisu pružili dovoljno prilika za pitanja i sveobuhvatna pojašnjenja. Neke lokalne izborne komisije su na zahtev održale obuke na jezicima nacionalnih manjina. Većina političkih stranaka organizovala je obuku za članove biračkih odbora koje su oni imenovali.

---

<sup>13</sup> Trenutni saziv RIK-a sastoji se od 17. članova. U novembru 2021. godine, kao rezultat političkog dogovora, Narodna skupština je imenovala dodatnih 6 članova koji predstavljaju vanparlamentarnu opoziciju. Od sadašnja 23 stalna člana RIK-a, SNS je predložila 8, SPS 3, a po jednog člana su predložile Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS), Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS), SVM, SSP, JS, SDA, Srpski pokret Dveri, DJB, SDS, POKS, SRS i Srpska stranka Zavetnici (SSZ).

<sup>14</sup> Na sednicama održanim 28. i 30. marta, tri člana RIK-a su zatražila pojašnjenje o aktivnostima koje je predsednik RIK-a preduzeo u ime komisije, naročito zbog zahteva koji je upućen opštini Novi Beograd u vezi sa verodostojnošću potpisa podrške, kao i otvorenog pisma koje je upućeno predsedniku Evropske komisije, osvrćući se na optužbe za izbornu prevaru koje su iznele neke organizacije civilnog društva i akademska zajednica. Članovi RIK-a iz opozicionih stranaka tvrdili su da je o takvoj aktivnosti trebalo prethodno raspravljati na sednici RIK-a.

<sup>15</sup> Po zakonu, lokalne izborne komisije je imenovala odgovarajuća lokalna skupština do 15. februara, dok su biračke odbore imenovali LIK-ovi do 23. marta

<sup>16</sup> Učesnici iz nekoliko opozicionih i manjinskih stranaka iz 43 opštine obavestili su posmatrače iz KDILJP Posmatračke misije o problemima u imenovanju članova biračkih odbora, navodeći kao razlog nedovoljne kapacitete za njihovo zapošljavanje i niske naknade. Prema SPP u Kragujevcu, strah od mogućih posledica je doveo do toga da su neki od njihovih imenovanih članova istupili iz biračkih odbora.

<sup>17</sup> Sve napomene koje se odnose na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, treba shvatiti u skladu sa [Rezolucijom 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija](#).

<sup>18</sup> Birački odbori koji su zaduženi za upravljanje procesom glasanja birača koji žive na Kosovu, osnovani su zaključno sa 30. martom.

RIK je u određenoj meri uložio napore u edukaciju birača koji su bili vidljivi prvenstveno na njihovoj internet stranici, društvenim mrežama kao i u elektronskim i digitalnim medijima. Neke organizacije civilnog društva, pre svega Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), postavile su edukativni materijal za birače na bilborde i medijske platforme, fokusirajući se prvenstveno na podizanje svesti o izbornim prekršajima i pravu na tajno glasanje.

Dok izborni zakon nalaže da biračka mesta budu dostupna biračima sa fizičkim invaliditetom, sagovornici iz redova organizacija koje predstavljaju osobe sa invaliditetom ukazali su MPM na dugotrajno pitanje nedostatka inkluzije u izbornom procesu za osobe sa različitim vrstama invaliditeta.<sup>19</sup> Većina edukativnog i izbornog materijala za birače, uključujući glasačke listiće i glasačke kabine, sa izuzetkom internet stranice RIK-a i nekih video zapisa sa informacijama o biračima koji su prevedeni na znakovni jezik, nisu bili prilagođeni biračima sa oštećenjem vida, sluha ili kognitivnih sposobnosti.

## Registracija birača

Pravo glasa imaju svi građani koji na dan izbora imaju najmanje 18 godina, osim onih kojima je odlukom suda oduzeta poslovna sposobnost. Oduzimanje prava građanima na osnovu intelektualnih i psihosocijalnih poteškoća u suprotnosti je sa međunarodnim standardima i prethodnom preporukom KDILJP-a.<sup>20</sup>

Način registracije birača je pasivan proces. Jedinstveni birački spisak (JBS) je stalna elektronska baza podataka koju održava Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i koja se ažurira na osnovu opštinskih evidencija, unosa drugih državnih institucija i na osnovu zahteva birača za ispravkama. Iako izborni zakon ne propisuje adresu stalnog prebivališta kao preduslov za izbornu pravo, uključivanje u JBS se u praksi zasniva na stalnom prebivalištu birača u zemlji. Birači, čija je adresa stalnog prebivališta iz bilo kog razloga uklonjena iz evidencije prebivališta građana, automatski se brišu iz JBS.<sup>21</sup> U nekim slučajevima, ovo može dovesti do neopravdanog oduzimanja prava biračima.<sup>22</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) obavestilo je KDILJP posmatračku misiju da je od 2011. godine objavljeno ukupno 43.907 stalnih prebivališta građana, postupkom kojim je policija utvrdila da ti građani ne borave na tim adresama. Nekoliko sagovornika MPM izrazilo je zabrinutost u pogledu tačnosti JBS, a veći broj sagovornika skrenuo je pažnju na kontinuirano prisustvo upisanih preminulih osoba.<sup>23</sup>

Birači su imali mogućnost da provere ispravnost svojih ličnih podataka, lično u prostorijama lokalne uprave ili putem interneta i da podnesu zahtev za ispravke u periodu od 16. februara do 31. marta. Od 18. marta, prema MDULS-u, konačni birački spiskovi su dostupni putem interneta.<sup>24</sup> Birači su imali

---

<sup>19</sup> RIK je obavestio KDILJP posmatračku misiju da ne vodi zbirne podatke o fizičkoj pristupačnosti biračkim mestima.  
<sup>20</sup> Videti član 12 i član 29 Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom (CPRD) iz 2006. godine. Stav 9.4 [saopštenja](#) Komiteta CRPD br. 4/2011 iz 2013.godine kaže da „isključivanje prava glasa na osnovu uočenog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta, uključujući ograničenje na osnovu individualizovane procene, predstavlja diskriminaciju na osnovu invalidnosti, u okviru člana 2. Konvencije”.

<sup>21</sup> Interno raseljena lica su registrovana na osnovu njihove adrese privremenog boravka. Osobe bez stalne adrese, kao što su beskućnici ili oni koji žive u neformalnim naseljima, prijavljuju se u centrima za socijalni rad. Neki sagovornici KDILJP posmatračke misije zaključili su da se ova praksa ne primenjuje isto za sve.

<sup>22</sup> Neki od predstavnika albanske nacionalne manjine izrazili su zabrinutost KDILJP posmatračkoj misiji da je u poslednjoj deceniji “pasiviziran” jedan broj adresa prebivališta građana koji *de facto* borave na jugu Srbije.

<sup>23</sup> U Nišu i Zrenjaninu posmatrači KDILJP-a su imali uvid u nekoliko poziva za glasanje koji su stigli na adrese gde ti birači nemaju prebivalište, na osnovu navoda onih koji zapravo na tim adresama imaju registrovano prebivalište. Nedelju dana pre izbornog dana, nekoliko medija objavilo je izveštaje o navodno značajnom broju poziva za glasanje upućenih preminulim licima i licima koja nemaju prebivalište na datim adresama.

<sup>24</sup> Podaci uključuju imena, prezimena i krajnje adrese. Do 18. marta, birači su mogli da provere upise birača registrovanih u istoj izbornoj jedinici.

pravo da do 12. marta zahtevaju upis u birački spisak prema mestu privremenog boravka, kao i upis za glasanje u inostranstvu. Posebni birački spiskovi sastavljeni su za birače pripadnike vojske, i birače u zatvorima i pritvorima.<sup>25</sup> Birači su lokalnoj izbornoj komisiji (LIK) ili biračkom odboru mogli bez obrazloženja da podnesu zahtev za glasanje kod kuće zbog bolesti, starosti ili invaliditeta, do 11 časova na dan izbora. RIK je 1. aprila objavio konačan broj upisanih birača od 6.502.307. U skladu sa prethodnom preporukom KDILJP-a, broj registrovanih birača po opštinama objavljuje se kvartalno od oktobra 2021. godine.

Vlada je odlukom od 18. novembra formirala međustranačku Radnu grupu za eksternu kontrolu JBS. Neki članovi grupe obavestili su KDILJP posmatračku misiju da ograničen mandat ove grupe ne pruža jasan cilj, vremenski okvir i uslove za efektivnu kontrolu. Neki predstavnici opozicije, navodeći kao razlog nedostatak jasnog mandata i manjka resursa, su sepovukli iz Radne grupe pre izbornog dana.

### Podnošenje i proglašenje kandidata i izbornih lista

Svi državljani koji imaju pravo glasa mogu da se kandiduju za predsednika republike ili narodnog poslanika, bez ikakvih dodatnih uslova. Političke stranke, predizborne koalicije stranaka ili *ad hoc* grupe koje se sastoje od najmanje 10 birača sa pravom glasa, mogle su da predlože predsedničke kandidate i liste kandidata za poslanike kod RIK-a, sa predatih 10.000 potpisa podrške birača (5.000 za liste koje predstavljaju nacionalne manjine). Dva od svakih pet uzastopnih kandidata na izbornoj listi moraju pripadati manje zastupljenom polu. Sve izborne liste ispunile su ovaj zakonski uslov.

Period podnošenja i proglašenja kandidata za vanredne parlamentarne i predsedničke izbore započeo je raspisivanjem izbora, 15. februara za parlamentarne, odnosno 2. marta za predsedničke izbore, a završio se 13. marta. Prema zakonu, overu potpisa mogu da vrše javni beležnici, opštinska uprava i sudovi. Međutim, mnogi sagovornici KDILJP posmatračke misije istakli su ograničen pristup ovim službama, ističući da su javni beležnici bili dostupni da, pre svih, overe potpise kandidatima vladajuće stranke, a tek onda svim ostalim kandidatima.<sup>26</sup> Suprotno međunarodnoj dobroj praksi i prethodnim preporukama KDILJP-a i Venecijanske komisije, svaki birač može da podrži samo jednog kandidata i jednu izbornu listu za poslanike.<sup>27</sup>

Sveukupno gledano, proces podnošenja lista za kandidate je bio inkluzivan. RIK je proglasio 8 predsedničkih kandidata i 19 izbornih lista za poslanike. Četiri zahteva za podnošenje predloga lista, sa statusom liste nacionalne manjine, odbijena su jer nisu priložili potreban broj potpisa podrške. Na odluku RIK-a o odbijanju koalicije Ruski manjinski savez (RMS), uložena je žalba i tu odluku je poništio Upravni sud, a RIK je naknadno proglasio tu koaliciju.<sup>28</sup> Tri od osam predsedničkih kandidata bile su žene.

---

<sup>25</sup> Prema RIK-u, 7.874 birača registrovano je za glasanje prema mestu privremenog boravka i 38.870 za glasanje u inostranstvu, 8.137 birača u zatvorima i pritvorima upisano je na posebne biračke spiskove.

<sup>26</sup> Ove tvrdnje su KDILJP posmatračkoj misiji navele neke političke stranke u Kragujevcu, Kraljevu, Novom Sadu, Somboru, Šapcu i Zrenjaninu.

<sup>27</sup> Smernice [KDILJP-a i Venecijanske komisije iz 2020. godine o regulaciji političkih stranaka](#), u paragrafu 96 preporučuju da je „potrebno da postoji mogućnost da se podrži registracija više od jedne stranke“

<sup>28</sup> RIK je tvrdio da većina kandidata RMS nije upisana u poseban birački spisak koji se koristi za izbore za savete nacionalnih manjina. Dva podnosioca izbornih lista, Ruska partija i RMS, osporila su odluku o odbijanju njihovih kandidatura. RIK je odbio oba prigovora, jedan 18. a drugi 19. marta. RMS se žalila Upravnom sudu, koji je 21. marta presudio u korist podnosioca žalbe, navodeći da ne postoji pravni osnov da RIK uskrati status nacionalne manjine na osnovu provere upisa u poseban birački spisak. Prema RIK-u, nekoliko potpisa podrške koje je podnela RMS izazvalo je zabrinutost u pogledu njihove autentičnosti, što je navelo RIK da zatraži od opštinske uprave Novog Beograda da potvrdi zakonitost 490 potpisa podrške koaliciji. Predsednik RIK-a je 30. marta, na zahtev člana RIK-a iz redova opozicije, predstavio zvaničan odgovor RIK-a iz Opštine Novi Beograd kojim se negira autentičnost overenih izjava i naveo da dalje pravne radnje mogu preduzeti samo nadležni iz opštine.



Na vanrednim parlamentarnim izborima registrovano je ukupno 2.912 poslaničkih kandidata koje je predložilo 7 političkih stranaka, 10 koalicija i 2 grupe građana; 1.229 (42 procenta) bile su žene. Žene su bile na čelu 4 (22 procenta) izbornih lista.

### Okruženje u kojem se odvija kampanja

Izborne kampanje zvanično su počele raspisivanjem izbora, i završile su se 31. marta u ponoć. Iako su osnovne slobode u kampanji bile široko poštovane, postojali su izazovi kojima su ograničavane mogućnosti birača da donesu informisan izbor, bez dodatnog pritiska i podstreka. Pritisak na zaposlene u javnom sektoru da podrže aktuelnu i vladajuću koaliciju, i zloupotreba administrativnih resursa od državnih i opštinskih aktera pre izbora, učinili su granicu između države i stranke nejasnom, suprotno stavu 5.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a.<sup>29</sup> Mnogi sagovornici MPM naveli su pojavu koju su opisali kao prekomerna budžetska izdvajanja i podelu poklon paketa različitim kategorijama glasača pre izbora.<sup>30</sup> Mnogi sagovornici MPM izrazili su zabrinutost zbog sužavanja prostora za delovanje, zastrašivanja i uznemiravanja organizacija civilnog društva.<sup>31</sup>

Kampanja je bila skromna u većini okruga, osim u Beogradu, i fokusirana na pojedinačne kandidate, a ne na političke platforme.<sup>32</sup> Većina izbornih učesnika zasnivala je kampanju na javnim okupljanjima, kampanji od vrata do vrata, distribuciji flajera, postera ili bilborda i kampanji putem interneta. Samo SNS i SPS su organizovali mitinge velikih razmera.

Programi kampanje bili su usmereni na ekonomiju, poljoprivredu i strane investicije, troškove života, pitanja životne sredine i status Kosova. Rat koji je izazvan invazijom Ruske Federacije na Ukrajinu je u velikoj meri ostavio kampanju u drugom planu naročito na početku, i preusmerio javni diskurs na evropsku bezbednost i posledice rata na Srbiju. Period kampanje bio je miran, sa izuzetkom izolovanih incidenata nasilja i govora mržnje.<sup>33</sup> Ograničenja javnih okupljanja zbog pandemije COVID-19 nisu negativno uticala na sprovođenje kampanje.<sup>34</sup>

Žene su aktivno učestvovala kao kandidatkinje; međutim, stranačke platforme i poruke kampanje retko

---

<sup>29</sup> Stav 5.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine predviđa „jasno razdvajanje između države i političkih partija“. Smernica 4.2 Venecijanske komisije i Zajedničke smernice KDILJP za sprečavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa zahtevaju da pravni okvir „obezbedi jasnu granicu između obavljanja politički osetljivih javnih funkcija, naročito upravljačkih, i kandidatura“

<sup>30</sup> Subvencije za stanovanje za žene dodeljene su [odlukom](#) Vlade iz decembra 2021. godine; isplate korisnicima socijalne pomoći bile su predviđene [odlukom](#) Vlade iz januara 2022. godine; novčane isplate dodeljene su mladima u skladu sa [zakonom](#) iz 2022. godine o vanrednoj novčanoj pomoći za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19; [odlukom](#) Vlade iz januara 2022. godine pokrenuta je paušalna isplata od 2.500 evra za novorođenčad. Dugoročni posmatrači KDILJP-a dobili su verodostojne izveštaje iz Niša i Mladenovca o distribuciji robe u zamenu za podršku vladajućoj stranci.

<sup>31</sup> Ministarstvo finansija je 2020. godine sastavilo listu od 37 organizacija i 20 pojedinaca koji su naknadno optuženi za potencijalnu umešanost u pranje novca i finansiranje terorizma. Između ostalih subjekata, ova akcija je bila usmerena protiv OCD, organizacija za ljudska prava i aktiviste, kao i na neke novinare. U [trećem periodičnom izveštaju](#) Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz marta 2022. godine navodi se „ponovljene tvrdnje o uznemiravanju, zastrašivanju i fizičkim i verbalnim napadima kako nedržavnih tako i državnih aktera na branioce ljudskih prava koji se zalažu za ekonomska, socijalna i kulturna prava.“

<sup>32</sup> U Beogradu su opozicione stranke bile vidljivije na bilbordima, a kampanju su promovisale aktivno na stranačkim štandovima i sastancima koje su držali uživo.

<sup>33</sup> U Kuli je 25. februara navodno napadnut kandidat koalicije „Moramo“; 19. marta aktivistu koalicije „Moramo“ napalo je nekoliko pristalica SNS-a, kada je u Bečeju pokušavao da snimi SNS kako deli poklon pakete građanima; U Boleču 27. marta, došlo je do sučeljavanja aktivista SNS i SSP. Lider Stranke demokratske akcije Sandžaka (SDA), 28. marta upotrebio je pogrđan izraz za LGBT osobe.

<sup>34</sup> Većina zdravstvenih mera u vezi sa pandemijom izazvanom virusom COVID-19, uključujući ograničenja javnih okupljanja, ukinuta je 12. marta.

su se bavile pitanjima rodne ravnopravnosti.<sup>35</sup> Primetno je da je približno 74 procenat prostora u kojima su se održavale kampanje bio pristupačan za osobe sa invaliditetom. Nijedan predsednički kandidat ili kandidat za narodnog poslanika nije se bavio poboljšanjima uslova za osobe sa invaliditetom u okviru svog programa.

Uprkos nekim postojećim propisima za javne zvaničnike koji učestvuju u kampanji, zakonodavstvo ne pruža dovoljne garancije protiv zloupotrebe administrativnih resursa ili službenog položaja tokom kampanje. Zakon dozvoljava većini javnih zvaničnika da učestvuju u javnim aktivnostima, uključujući i u kampanji, osim ako je to u suprotnosti sa njihovim javnim dužnostima. Tokom kampanje, aktuelni predsednik ili predstavnik Vlade koji su, takođe, kandidati, najavili su, pokrenuli ili svečano otvorili veliki broj javnih infrastrukturnih projekata.<sup>36</sup> Kandidati ponekad nisu uspevali da razdvoje svoje zvanične funkcije od učestvovanja u kampanjama političkih stranaka, i na taj način pripisujući postignuća Vlade koaliciji koja je bila na vlasti. Korišćenje administrativnih resursa dalo je vladajućoj koaliciji značajnu prednost u položaju zahvaljujući širokoj medijskoj pokrivenosti što se ogledalo na društvenim mrežama (videti pod *Mediji*).

MPM dobila je veliki broj uverljivih izveštaja o pritiscima na birače da podrže vladajuću koaliciju. Nekoliko predstavnika opozicionih stranaka, organizacije civilnog društva i glasači naveli su MPM da su radnici u opštinama i javnim preduzećima bili primorani da glasaju i mobilišu nove birače za vladajuću koaliciju, da prisustvuju skupovima ili postavljaju komentare podrške koaliciji na društvenim mrežama.<sup>37</sup> Neki predstavnici opozicije su naveli MPM da imaju ograničen pristup mestima za održavanje kampanje.<sup>38</sup> Dok su birači generalno mogli slobodno da dobiju informacije o svim izbornim učesnicima, neki predstavnici opozicije su obavestili MPM misiju da se njihove pristalice plaše da prisustvuju kampanjama ili da ih neko vidi kako uzimaju njihove letke.<sup>39</sup> Široko rasprostranjene tvrdnje o pritisku i zastrašivanju birača izazvale su zabrinutost u pogledu sposobnosti birača da daju svoje glasove bez posledica, suprotno stavu 7.7. Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine i drugim međunarodnim standardima.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> KDILJP posmatračka misija pratila je ukupno 48 predizbornih događaja koje su organizovale 33 političke stranke. Oko 32 procenata učesnika kampanje i oko 29 procenata govornika na mitinzima bile su žene. Ujedinjeni za pobjedu Srbije, koalicija *Moramo* i SPS su se u svojim predizbornim događajima bavili pitanjima jednakih plata, pristupa žena zapošljavanju i nasiljem u porodici.

<sup>36</sup> Prema medijskom monitoringu KDILJP posmatračke misije, Vučić je u periodu od 27. februara do 23. marta pokrenuo ili otvorio 13 infrastrukturnih projekata širom zemlje, uključujući nove fabrike u Kragujevcu, Valjevu i Adaševcima, otvaranje pruge Beograd–Novi Sad i Instituta za kardiovaskularne bolesti u Beogradu.

<sup>37</sup> KDILJP posmatračka misija je dobijala uverljive izveštaje od zaposlenih u javnim preduzećima koji su bili pod pritiskom da učestvuju u kampanji vladajuće stranke i da mobilišu birače, uključujući birače iz Beograda, Čačka, Grocke, Niša, Novog Pazara, Novog Sada, Šapca, Subotice, Užica, Žitorađa i Zrenjanina. Mnogi sagovornici KDILJP posmatračke misije istakli su osobe angažovane na određeno vreme kao posebno ranjivu kategoriju, koje su smatrale da njihovo produžavanje ugovora na poslu zavisi od pružanja podrške vladajućoj stranci na okupljanjima. Prema podacima dugoročnih posmatrača KDILJP posmatračke misije, 26. marta u Užicu, učesnicima mitinga SNS nije bilo dozvoljeno da napuste prostorije tokom govora predsednika.

<sup>38</sup> Predstavnici Ujedinjenih za pobjedu Srbije i *Moramo* obavestili su KDILJP posmatračku misiju da im je u poslednjem trenutku uskraćeno korišćenje javnih prostorija u Beogradu, Boru, Kikindi, Pančevu, Vranju i Zaječaru.

<sup>39</sup> KDILJP posmatračka misija je takođe dobijala uverljive izveštaje da su građani iz Bora, Novog Pazara, Šapca, Smedereva, Zrenjanina i Vladimira imali bojazan od daljeg zastrašivanja nakon što su posećivali kancelarije opozicionih stranaka ili prisustvovali događajima u okviru kampanja opozicije, na kojima su bili fotografisani ili snimani.

<sup>40</sup> Stav 7.7 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a](#) iz 1990. zahteva od država učesnica da „obezbede da zakon i javna politika funkcionišu kako bi omogućili da se politička kampanja vodi u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj ni administrativna akcija, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju [...] kandidate da slobodno predstavljaju svoje stavove”. Videti takođe član 3 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i smernicu I.3.1 Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, koji zahteva od državnih organa „dužnost da budu neutralni“ i da, istovremeno, imaju pozitivnu obavezu da sankcionišu kršenja prava birača da ispolje mišljenje.

Tokom perioda zvanične kampanje, KDILJP posmatračka misija pratila je aktivnosti putem interneta 8 predsedničkih i 8 lidera i kandidata za narodne poslanike kao i 38 političkih partija i koalicija na Fejsbuku i Tviteru. Digitalnu kampanju posebno je koristila opozicija, kako bi nadoknadila ograničena finansijska sredstva i ograničen pristup medijima.<sup>41</sup> Kandidati i političke partije uglavnom su promovisali izborne programe i susreće sa biračima. Predstavnici vladajuće koalicije često su kao javni funkcioneri objavljivali poruke o otvaranju infrastrukturnih projekata i drugim dostignućima. Značajnu interakciju sa biračima preko svojih naloga na društvenim mrežama ostvarili su vladajuće stranke i neki predstavnici opozicije, poput lidera i kandidata Ujedinjenih za pobjedu Srbije. Neki sagovornici KDILJP posmatračke misije izneli su nepristrasne tvrdnje o delovanju organizovanih grupa na društvenim mrežama koje su aktivno promovisale politiku vladajuće stranke i učestvovala u kompromitovanju opozicije, uključujući i korišćenje dezinformacija.<sup>42</sup>

## Finansiranje kampanje

Finansiranje kampanje regulisano je prvenstveno Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA), Zakonom o sprečavanju korupcije iz 2019. godine (koji je poslednji put izmenjen 2022. godine) i dopunjenim propisima Agencije za sprečavanje korupcije (ASK). ZFPA usvojen je u februaru 2022. godine, i u okviru njega je usvojeno nekoliko preporuka KDILJP-a i Venecijanske komisije, uključujući smanjenje visine dozvoljenih donacija, uvođenje periodičnog izveštavanja o donacijama i troškovima izbornih učesnika kao i utvrđivanje gornje granice članarina i pozajmica od političkih stranaka. Ipak, neke prethodne preporuke KDILJP-a i Venecijanske komisije ostaju nerešene, uključujući one koje se odnose na poboljšanje efikasnosti nadzornog mehanizma i uvođenje ograničenja troškova kampanje.<sup>43</sup> Preostali nedostaci i ograničena primena umanjuju transparentnost i delotvornost okvira za finansiranje kampanje.<sup>44</sup> Većina sagovornika KDILJP posmatračke misije navela je svoje nepoverenje u delotvornost primene nadzornog sistema, koji se trenutno primenjuje.

Politički subjekti zastupljeni u Skupštini imaju pravo na godišnje javno finansiranje.<sup>45</sup> Pored toga, javna sredstva se dodeljuju za izborne kampanje političkim subjekatima koji predlažu predsedničke i kandidate za narodne poslanike.<sup>46</sup> U 2022. godini ukupna subvencija za kampanje iznosi oko 1,8 milijardi dinara (oko 15 miliona evra).<sup>47</sup> Prema zakonu, prve isplate javnih sredstava za kampanju bile su dostupne samo devet dana pred izbore. Pored toga, mnogi predstavnici opozicije su obavestili KDILJP posmatračku misiju da su imali ograničene mogućnosti za prikupljanje sredstava, pošto su donatori bili obeshrabreni da podrže njihove kampanje iz straha od posledica, dok je pristup kreditima

<sup>41</sup> Od svih naloga političkih stranaka, najviše sviđanja i pregleda imao je SNS. Aktivnosti na društvenim mrežama kandidata su varirale; lideri koalicije *Moramo* delili su veliki broj objava dnevno (do deset), dok je SNS delila samo jednu ili dve, pri čemu je prosek po partijskom nalogu bio dva do pet.

<sup>42</sup> Pogledajte i [studiju](#) Evropskog parlamenta iz 2021. *Mapiranje lažnih vesti i dezinformacija na Zapadnom Balkanu*.

<sup>43</sup> Videti stav 10 zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i KDILJP o nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih stranaka.

<sup>44</sup> Nedostatak regulisanja kampanje trećih strana mogao bi se iskoristiti za zaobilazanje zakona. Nepostojanje ograničenja troškova kampanje i kasni rokovi za raspodelu javnih sredstava za kampanju mogu dovesti do neprimerenog uticaja na birače i nejednakosti među učesnicima. Široka diskreciona ovlašćenja ABPK i njenog direktora mogu ugroziti pravnu sigurnost i uravnoteženo donošenje odluka. Odsustvo sankcija za netačno izveštavanje ograničava efikasnost nadzora.

<sup>45</sup> Godišnje javno finansiranje u 2022. iznosilo je 1,4 milijarde dinara (oko 12 miliona evra).

<sup>46</sup> Četrdeset odsto sredstava opredeljenih za izborne kampanje ravnomerno se raspodeljuje među predlagачe registrovanih parlamentarnih i predsedničkih kandidata pre izbora, uz prijavu i izbornu garanciju. Neurošena subvencija za kampanju mora da se vrati u budžet. Preostalih 60 procenata sredstava se deli među kandidatima srazmerno broju dobijenih poslaničkih mesta. Za predsedničke izbore, kampanja pobjedničkog kandidata dobija preostalih 60 odsto.

<sup>47</sup> Subvencija za predsedničke izbore iznosi 895.510.000 dinara (oko 7,8 miliona evra), a za parlamentarne 922.530.000 dinara (oko 7,6 miliona evra). Pred izbore, podnosilac poslaničke liste imao je pravo na oko 20 miliona dinara (oko 150.000 evra), a predsednički kandidat 46 miliona dinara (400.000 evra).

bio ograničen zbog nepostojanja poslovnih interesa banaka. Ova pojava u kombinaciji sa kasnom isplatom javnih sredstava za kampanju dodatno narušava mogućnost efikasne kampanje i doprinosi neravnopravnim uslovima, suprotno međunarodnim primerima dobre prakse.<sup>48</sup>

Izborni učesnici takođe mogu finansirati svoje političke aktivnosti, uključujući kampanje, iz sopstvenih sredstava, novčanih i nenovčanih donacija i zajmova.<sup>49</sup> Zabranjene su donacije od anonimnih i stranih donatora, izvođača javnog rada, javnih subjekata, pojedinih državnih službenika, verskih institucija, neprofitnih organizacija, sindikata kao i donacije preko trećih lica. Samo četiri izborna učesnika su objavila informacije o donacijama.<sup>50</sup> Nova odredba ZFPA propisuje da donatori sredstava i usluga političkim subjektima podležu poreskoj kontroli od Poreske uprave. Bez jasnih pravnih kriterijuma ASK ima diskreciono pravo da izabere donatore, što su mnogi predstavnici opozicije ocenili da ova odredba obeshrabruje potencijalne donatore da podrže opozicione stranke.

ASK ima mandat da vrši kontrolu nad političkim finansijama i nad sprečavanjem korupcije. U skladu sa zakonskim izmenama iz februara 2022. godine, izborni učesnici moraju da podnesu privremeni izveštaj o finansiranju kampanje ASK pet dana pred izbore, koji ASK elektronski objavljuje tri dana nakon podnošenja.<sup>51</sup> Privremeni izveštaj pokriva samo period do 15 dana pre dana izbora, što ograničava transparentnost i odgovornost, posebno ostavljajući neprijavljenim trošenje javnih sredstava. ASK je rasporedila 130 posmatrača širom zemlje da nadgledaju događaje i materijale kampanje. Nalazi posmatrača nisu objavljeni, čime je propuštena prilika da se poveća transparentnost finansiranja kampanje.<sup>52</sup>

Iako ASK može pokrenuti dodatnu reviziju, izdati upozorenja i pokrenuti prekršajni ili krivični postupak po službenoj dužnosti ili po prijavi, što dovodi do finansijskih sankcija, agencija nije efikasno reagovala na navodne prekršaje.<sup>53</sup> Pošto nije bilo skraćenih rokova za postupanje po žalbama, neke prijave koje su podnele OCD o navodnoj zloupotrebi administrativnih resursa nisu razmotrene tokom kampanje.<sup>54</sup> Odluke ASK po prijavama nisu bile pravno utemeljene; u nekim slučajevima ASK je donela svoje

<sup>48</sup> Smernica I.2.3.iii Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije SE iz 2002. poziva na jednake mogućnosti u javnom finansiranju partija i kampanja.

<sup>49</sup> Limiti donacija su smanjeni sa 20 na 10 prosečnih neto mesečnih zarada za fizička lica i sa 200 na 30 zarada za pravna lica; ovi iznosi se dupliraju u godinama kad se izbori održavaju, bez obzira na broj konkursa. Donacije od fizičkih lica u 2022. godini ne smeju da pređu oko 1,5 miliona dinara (oko 12.700 evra), odnosno 4,5 miliona dinara (oko 38.000 evra) od pravnih lica.

<sup>50</sup> Do sada je SPS prijavio oko 800.000 evra pojedinačnih donacija, SSP oko 5.500 evra, *Moramo* - 6.500, *Dveri* oko 12.400 evra i 1.000 evra za prevremene parlamentarne i predsedničke izbore.

<sup>51</sup> ASK je 31. marta objavila sedam prelaznih izveštaja predsedničkih kandidata (Miloša Jovanovića, Milice Stamenkovski i Zdravka Ponoša); i četrnaest izveštaja u vezi sa parlamentarnim izborima. Opseg objavljivanja (prijavljenih prihoda) se razlikuje, većina entiteta nije prijavila značajne prihode, osim SSP-a, sa oko 600.000 evra pojedinačnih donacija i vladajuće koalicije koja je sa partijskog računa za kampanju za predsedničke izbore prebacila 907.000 evra, odnosno 569.000 evra za kampanju za parlamentarne izbore. Samo SSP i *Moramo* su prijavili nenovčane donacije. Većina učesnika je prijavila da su rashodi veći od prihoda; primarni troškovi su se odnosili na izradu bilborda, TV i onlajn prezentacija i skupova.

<sup>52</sup> Prema zakonu, ASK je obavezna da proveri tačnost izveštaja o kampanji u odnosu na dokumente koje su dostavile političke partije i njihovi ugovarači i objavi zaključke u roku od 120 dana od isteka roka za podnošenje izveštaja. Nalazi posmatrača kampanje služe za unakrsnu proveru tačnosti izveštaja o kampanji. ASK je 1. aprila saopštila da je pokrenula pet postupaka zbog kršenja propisa o finansiranju kampanje na osnovu nalaza posmatrača ali nisu objavili dodatne informacije u vezi sa tim.

<sup>53</sup> U periodu kampanje, ASK je razmotrila 15 prijavi koje se odnose na zloupotrebu administrativnih resursa i javnih funkcija od strane SNS. U 8 slučajeva nije utvrđen prekršaj, a stranci su izrečene četiri opomene i novčana kazna, dok druge mere obeshrabrivanja nisu donete u pogledu ponovljenih kršenja. Odbačena je jedna prijava, u kojoj se navodi zloupotreba naloga aktuelnog predsednika na društvenim mrežama za kampanju.

<sup>54</sup> Od 12 prijavi koje su podneli CRTA i Transparentnost Srbija u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa od strane javnih zvaničnika tokom kampanje, ABPK nije donela nijednu odluku pre izbora.

odluke na osnovu objašnjenja tuženog. Neka razmatranja po prijavama su usvojena u formi zaključaka, a ne administrativnih odluka, i nisu dozvoljavale žalbe, što je u suprotnosti sa obavezama OEBS-a.<sup>55</sup>

## Mediji

Medijsko okruženje odlikuje se velikim brojem medija. Međutim, manje je dostupnih različitih stavova usled ograničenog dometa medija koji nisu blisko povezani sa vladajućim strankama. Televizija je i dalje primarni izvor političkih informacija, a slede je društvene mreže i digitalni mediji. Većina uticajnih privatnih TV kanala sa nacionalnom frekvencijom podržava politike vlade, što utiče na javnu diskusiju i narušava nadzornu ulogu medija.

Većina predstavnika opozicionih stranaka istakla je dugogodišnji nedostatak pristupa nacionalnim javnim servisima i privatnim televizijama na kojima bi mogli da iznesu svoje stavove. Mnogi novinari istakli su MPM-u preovlađujuću autocenzuru, uglavnom zato što mediji zavise od javnog finansiranja. Dok je KDILJP posmatračka misija tokom kampanje imala uvid samo u izolovane slučajeve u kojima su pretili ili zastrašivali novinare, mnogi sagovornici primetili su atmosferu u kojoj se omaložavaju novinari, što je dodatno obeshrabrivalo kritičke glasove da se čuju.<sup>56</sup> Nekoliko novinara prijavilo je MPM da je sve teže ostvariti pristup informacijama od državnih subjekata.<sup>57</sup>

Zakon obavezuje sve emitere da informacije o izbornim učesnicima daju na nediskriminatoran i objektivan način. Monitoring medija KDILJP posmatračke misije primetio je da su nacionalni javni servis Radio-televizija Srbije (RTS), kao i pokrajinska Radio-televizija Vojvodine (RTV) pokrivale predizborne aktivnosti svih izbornih učesnika u skladu sa zakonom i omogućili ravnopravni pristup posebnim izbornim programima.<sup>58</sup> Uoči izbora, javni servisi omogućili su izbornim učesnicima da učestvuju u debatama. Međutim, nekritičko, a ponekad i opširno izveštavanje o javnim funkcionerima koji su takođe bili kandidati, a posebno predsednika Vučića, nije bilo u potpunosti u skladu sa regulatornim okvirom koji zabranjuje javnim medijima da takvim funkcionerima daju privilegovani status.<sup>59</sup> Nedavnim zakonskim izmenama uvedena je zabrana medijskog izveštavanja, u periodu od 10 dana pre izbora, o svečanom otvaranju i inauguraciji projekata od javnog značaja, na kojima učestvuju državni funkcioneri, koji su takođe i izborni kandidati. Iako je većina medija koje je pratila KDILJP posmatračka misija, poštovala ovu odredbu, ovaj period je previše kratak da bi efikasno obezbedio jednake uslove.

<sup>55</sup> Najmanje 9 prijava koje su podneli CRTA i Transparentnost Srbija u vezi sa zloupotrebom javnih resursa predsednika i drugih državnih službenika, ASK je odbacila pruživši „obaveštenja“ o odbijanju. Stav 5.10 OEBS-ovog [Kopenhagenskog dokumenta](#) iz 1990. glasi da će „svako imati efikasno sredstvo za obeštećenje protiv administrativnih odluka“, dok stav 5.11 kaže da „administrativne odluke [...] treba da budu u potpunosti opravdane“. Smernica C. iii „[Kontrolne liste za vladavinu prava](#)“ Venecijanske komisije iz 2016. godine zahteva pristup sudskoj reviziji kada se „zvaničnicima daju diskreciona ovlašćenja“, a Smernica C. iv zahteva od javnih službenika da „pruže odgovarajuća obrazloženja za svoje odluke, dok bi u slučaju nepružanja takvih obrazloženja postojao osnov za žalbu.

<sup>56</sup> Jedan novinar iz opštine u blizini glavnog grada, obavestio je KDILJP posmatračku misiju o pretnjama uoči izbora u vezi sa izveštavanjem o lokalnim izborima, koje dobija od osoba povezanih sa vladajućom koalicijom.

<sup>57</sup> Prema nedavnom [izveštaju](#) Beogradskog centra za ljudska prava, vlasti često zanemaruju ili odbijaju zahteve za pristup javnim informacijama, pozivajući se na kršenje poverljivosti ili privatnosti. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti primio je [2021.](#) godine 5.181 žalbi (broj žalbi uvećan je za 37 odsto u odnosu na 2020. godinu), uglavnom građana, advokata i OCD. Novinari i predstavnici medija podneli su 337 žalbi.

<sup>58</sup> KDILJP posmatračka misija pratila je u udarnom terminu (18.00 – 24.00), počevši od 4.marta, emisije javnih servisa RTS1 i RTV1 i privatnih TV kanala TV B92, Hepar TV, RTV Pink i TV Prva sa nacionalnom pokrivenošću. Pored toga, misija je pratila je glavne informativne emisije kablovskih TV kanala *Euronews* Srbija, Insajder TV, TV N1, TV Nova S, Kurir TV i TV Vesti, kao i naslovne strane deset dnevnih novina.

<sup>59</sup> U udarnim terminima informativnih emisija RTS1, političkim akterima Srbije dodeljeno je sat i 45 minuta, od čega je približno 50 procenata bilo posvećeno direktno predsedniku Vučiću, koji je prikazan na pozitivan ili neutralan način; u okviru informativnih emisija u segmentima pod nazivom „Izbori 2022.“ oko četiri sata bilo je posvećeno predizbornim kampanjama različitih izbornih kandidata. RTV je, sveukupno gledano, prikazala sličnu sliku.

Većina elektronskih medija uglavnom je predstavljala aktivnosti kampanja u redovnim informativnim emisijama, kroz kratke klipove koje su direktno proizveli izborni učesnici, bez ikakvog uređivačkog doprinosa. Uticajni privatni mediji sa nacionalnom pokrivenošću (naročito TV B92 i RTV Pink) usmerili su vesti na državne zvaničnike koji su često promovisali vladine projekte u periodu kampanje, a mnogi od njih bili su i kandidati.<sup>60</sup> Među informativnim emisijama koje su praćene na kablovskim TV mrežama, većina je pružala uglavnom pozitivno i neutralno izveštavanje o izbornim učesnicima i vlastima, pri čemu su TV Vesti uglavnom odražavale provladinu uređivačku politiku dok je TV Nova S predstavila vlast sa nešto većim stepenom kritike. Većina novina je otvoreno promovisala vlast, dok su dve od deset štampanih medija, koje je pratila KDILJP posmatračka misija, kritički o njoj izveštavale.

Neki privatni elektronski mediji pozvali su učesnike da iznesu stavove u intervjuima ili tok - šou emisijama, a pojedini izborni učesnici iz opozicije su odbili da učestvuju u njima, navodeći kao razlog opštu pristrasnost.<sup>61</sup> Kandidati vladajuće koalicije su uglavnom bili odsutni sa kablovskih TV kanala sa kritičnijim uređivačkim politikama, sužavajući mogućnost birača da uporede različite stavove.

Regulatornom telu za elektronske medije (REM) povereni su nadzor nad elektronskim medijima i rešavanje žalbi u vezi sa medijima. Nakon što je opozicija iskazala zabrinutost o nepristrasnosti postojećih nadzornih tela, u oktobru 2021. godine, odlukom Vlade osnovano je Privremeno nadzorno telo za praćenje medija tokom izborne kampanje (PNT), koje ima zadatak da prati usklađenost medija sa propisima u vezi sa kampanjom.<sup>62</sup> Iako su se odluke u principu kolegijalno donosile u periodu pre kampanje, tokom kampanje su nesuglasice između članova koje je nominovala opozicija i koje je nominovao REM značajno umanjili ekektivnost izvršnih nadležnosti PNT-a. Ključni spor bio je oko toga da REM-ovi izveštaji medijskog monitoringa nisu pokrivali izveštavanje o državnim zvaničnicima, kao i činjenica da se REM time nije bavio. REM je sveukupno ostao pasivan u regulisanju ponašanja medija tokom kampanje, ali je brzo reagovao na slučaj kršenja izborne tišine.<sup>63</sup>

## Prigovori i žalbe

Podnosioci predloga izbornih lista, političke stranke, kandidati, poslaničke grupe i birači imaju pravo da podnose prigovore i žalbe na odluke, radnje i propuste izborne administracije, kao i druge izborne prekršaje.<sup>64</sup> Pre izbornog dana, prigovori su se mogli podneti RIK-u, a žalbe Upravnom sudu u Beogradu. Prigovori na nepravilnosti tokom glasanja mogu se podneti odgovarajućim LIK-ovima. Žalbe protiv odluke Narodne skupštine o potvrđivanju mandata novim poslanicima mogu se podneti Ustavnom sudu.

Mehanizam prigovora i žalbi je omogućio ubrzano rešavanje sporova koji se odnose na sprovođenje izbora. Izmene zakona iz februara 2022. godine uključile su brojne prethodne preporuke KDILJP-a i

---

<sup>60</sup> RTV Pink i TV B92 prikazivale su sadržaj u korist predsednika Vučića koji je bio očigledno pristrasan i obe televizije su posvetile oko 80 procenata svog izveštavanja o političkim akterima u redovnim informativnim emisijama, dok je predsednik prikazan u pozitivnom ili neutralnom svetlu.

<sup>61</sup> Marinika Tepić (vođeci kandidat Ujedinjenih za pobjedu Srbije – UZPS), Boško Obradović (predsednički kandidat Patriotskog predsednika bloka), Zoran Lutovac (Demokratske stranke, deo UZPS) i njegova stranka u celini najavili su da neće učestvovati u programima RTV Pink, RTS, TV Prva i *Euronews* Srbija takođe su javili da su neki opozicioni kandidati odbili da učestvuju u njihovom programu.

<sup>62</sup> PNT se sastoji od šest članova koje je predložio REM, tri člana koje je predložila opozicija u okviru MD-a uz posredovanje EP i tri člana opozicije iz MD-a uz posredovanje predsednika Skupštine. PNT donosi odluke dvotrećinskom većinom članova.

<sup>63</sup> Dana 1. aprila REM je opomenuo Novu S za ponovno emitovanje izbornog programa koje je već emitovao istog dana, ali REM se nije osvrnuo na druge potencijalne slučajeve o kojima se izveštavalo u medijima, kao što su rezultati ispitivanja javnog mnjenja koji su predstavljeni u informativnom programu TV B92.

<sup>64</sup> Zakon sadrži odredbe koje se javljaju na više mesta u zakonu i koje se tiču rešavanja sporova, propisuju različiti pravni status za različite vrste sporova, kao i rokove u rasponu od 48 sati do 7 dana.

Venecijanske komisije za poboljšanje efikasnosti rešavanja sporova povećanjem opsega prava birača registrovanih na biračkom mestu i produženjem rokova za podnošenje, odnosno razmatranje prigovora sa 24 na 48 odnosno 72 sata. Izmene propisuju obavezu da RIK i LIK objave svoje odluke u roku od 24 sata, kao i uvođenje mehanizma za prigovore na protokole o rezultatima BO i odluke LIK-a o tabelarnom prikazivanju rezultata.

U predizbornom periodu RIK-u je podneto osam prigovora, od toga pet su podneli kandidati, a tri birači. Od svih prigovora, pet se odnosilo na proglašenje tri izborne liste i jednog predsedničkog kandidata, a dva prigovora zbog odbijanja proglašenja jednog izbornog učesnika.<sup>65</sup> Jedan od prigovora osporio je odluku LIK-a o osnivanju nekoliko biračkih mesta bez odobrenja RIK-a, kao što je propisano zakonom.<sup>66</sup> O svim prigovorima RIK je odlučivao i odbio kao neosnovane, dok je jedan odbačen iz tehničkih razloga, a drugi je prihvaćen.<sup>67</sup> RIK je razmatrao prigovore na javnim sednicama, uz poštovanje propisane procedure. Komisija je vodila javno dostupnu bazu podataka prigovora podnetih izbornim komisijama i žalbi podnetih Upravnom sudu, koja je blagovremeno ažurirana i na taj način doprinosila transparentnosti procesa. Na sve odluke RIK-a uložene su žalbe Upravnom sudu. Sud je odbacio dve žalbe iz tehničkih razloga<sup>68</sup>; odbio četiri nakon meritornog odlučivanja<sup>69</sup>; i usvojio jednu žalbu.<sup>70</sup> Upravni sud je sve predmete razmatrao na zatvorenim sednicama, suprotno prethodnoj preporuci KDILJP-a.<sup>71</sup> (pogledajte *Podnošenje i proglašenje kandidata i izbornih lista*).

Uprkos brojnim navodima o teškim izbornim prekršajima, uključujući zastrašivanje birača, zloupotrebu administrativnih resursa i kupovinu glasova, kao odgovor na pitanja KDILJP posmatračke misije, tužilaštvo i policija nisu pojasnili da li su pokrenuli istrage u vezi sa ovim izborima. Neki sagovornici KDILJP posmatračke misije izrazili su nedostatak poverenja u sposobnost i volju tužioca, organa za sprovođenje zakona i sudova da nepristrasno i efikasno rešavaju takve slučajeve.<sup>72</sup>

## Učešće nacionalnih manjina

Ustav garantuje prava i slobode nacionalnih manjina, uključujući prava u vezi sa političkim udruživanjem, kulturnim institucijama, obrazovanjem i pristupom informacijama na sopstvenom jeziku.

---

<sup>65</sup> Naime, prigovori su protiv proglašenja koalicionih lista predvođenih SNS-om i SPS-om, navodeći da nikako nisu mogli da prikupe potpise za tako kratko vreme; protiv proglašenja liste koalicije koju predvode *Dveri*, navodeći da koalicioni sporazum nije potpisao ovlašćeni predstavnik jedne od članica koalicije; protiv proglašenja predsedničkog kandidata Vučića, osporavajući njegovu poslovnu sposobnost i protiv odbijanja proglašenja Ruske stranke – Slobodan Nikolić i RMS, navodeći, između ostalog, da je RIK prekoračio svoja ovlašćenja u određivanju statusa liste nacionalnih manjina.

<sup>66</sup> Koalicija *Moramo* podnela je prigovor na odluku LIK Bela Palanka 24. februara 2022. godine kojom je LIK odredio 10 biračkih mesta sa manje od 100 birača.

<sup>67</sup> U odbačenom slučaju, lični podaci podnosioca prigovora bili su nepotpuni. RIK je uvažio prigovor RMS protiv odluke LIK-a, kojom se odbija imenovanje njihovih članova biračkog odbora.

<sup>68</sup> Sud je odbacio žalbu koja se odnosila na predsedničkog kandidata Vučića kao nepotpunu i žalbu na LIK Bela Palanka jer je podneta od neovlašćenog lica.

<sup>69</sup> Sud je odbacio žalbe na registraciju lista predvođenih SNS, SPS i *Dveri* i Ruske stranke – Slobodan Nikolić.

<sup>70</sup> Sud je ukinuo odbijanje RIK-a za registraciju RMS-a, sa obrazloženjem da odbijanje RIK-a nije zasnovano na činjenicama i pravno utemeljeno.

<sup>71</sup> Stav 12 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine predviđa da „postupci se mogu voditi *in camera* samo u okolnostima propisanim zakonom i u skladu sa obavezama prema međunarodnim zakonima i međunarodnim obavezama”. Videti i stav 100 izveštaja [Kodeksa dobre prakse](#) Venecijanske komisije iz 2002. godine, koji kaže da „postupak žalbe treba da bude sudske prirode, u smislu da pravo podnosioca žalbe na postupak u kojem se saslušavaju obe strane treba da bude zaštićeno”.

<sup>72</sup> Videti [izveštaj](#) Evropske komisije za Srbiju za 2021. godinu u kom se navodi da: “trenutni pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe [...] Sadašnji pravni okvir ovlašćuje svakog javnog tužioca da postupa po individualnim slučajevima. Ovo stvara pogodno tle za politički uticaj, naročito kada se efikasne mere zaštite ne primenjuju u praksi.

Status nacionalne manjine dobile su 23 grupe, koje su zastupljene kroz pojedinačne Nacionalne savete nacionalnih manjina.<sup>73</sup> Zakonodavstvo sadrži posebne mere za promovisanje učešća nacionalnih manjina u javnom životu, uključujući pružanje preferencijalnog tretmana prilikom registracije političkih stranaka.<sup>74</sup> Od 116 registrovanih političkih stranaka, njih 70 su registrovane kao stranke nacionalnih manjina.

Zakonskim izmenama iz februara 2022. godine, broj potpisa podrške za proglašenje izborne liste nacionalnih manjina smanjen je sa 10.000 na 5.000 i uspostavljeni su jasni kriterijumi kojima RIK utvrđuje da li lista ispunjava uslove statusa liste nacionalne manjine.<sup>75</sup> Bez obzira na ove izmene, RIK zadržava široko diskreciono pravo da jednoj izbornoj listi ne prizna status liste nacionalne manjine, ako zaključi da podnosilac na njoj ima nameru da zaobiđe zakon.<sup>76</sup> Mnogi sagovornici KDILJP posmatračke misije, uključujući RIK, naveli su da odredbe za dobijanje statusa liste nacionalne manjine često zloupotrebljavaju politički subjekti, koji ne pripadaju nacionalnim manjinama, za ostvarivanje koristi u vezi s tim, uključujući povećanu zastupljenost i izuzeće od cenzusa od tri procenta.<sup>77</sup>

Pet stranaka i tri koalicije registrovale su liste kandidata sa statusom nacionalne manjine, od kojih dve zajedno predstavljaju albansku, dve bošnjačke, jedna mađarsku, jedna romsku, jedna rusku i jedna hrvatsku i rusinsku zajednicu. U cilju utvrđivanja statusa nacionalne manjine kandidata, RIK je proverio da li su pojedini kandidati na listama upisani u posebne biračke spiskove za biranje saveta nacionalnih manjina.<sup>78</sup> Ovaj kriterijum nije propisan zakonom i RIK ga nije dosledno primenjivao.<sup>79</sup> Pored toga, predlagači nisu bili upoznati sa ovim zahtevom pre podnošenja predloga kandidata, što je narušilo pravnu sigurnost.

U skladu sa zakonom, RIK je pripremio edukativni i izborni materijal za birače, uključujući glasačke listiće i glasačke kabine, u svim opštinama u kojima su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi. Izborni materijal na jednom ili više manjinskih jezika bio je dostupan u 44 opštine.

### Domaći i međunarodni posmatrači

Nakon izmena u zakonu iz februara 2022. godine, zakon predviđa učešće domaćih i međunarodnih posmatrača na izborima i garantuje posmatračima nesmetan pristup celokupnom izbornom procesu, u skladu sa prethodnim preporukama KDILJP-a i Venecijanske komisije. Organizacije civilnog društva koje su registrovane da obavljaju poslove u vezi sa izborima, mogu imenovati posmatrače najkasnije sedam dana pre održavanja izbora. CRTA, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i Biro za

<sup>73</sup> Prema podacima popisa iz 2011. godine, manjinske grupe zajedno predstavljaju preko 15 procenata ukupnog stanovništva, a najveće su etnički Mađari i Romi, koji čine oko 3,5 odnosno 2,1 procenata stanovništva.

<sup>74</sup> Prema zakonu, nacionalne manjine mogu registrovati političku stranku uz podršku od 1.000 overenih potpisa birača; za registraciju drugih stranaka potrebno je 10.000 potpisa.

<sup>75</sup> Naime, listu nacionalne manjine može predložiti samo politička stranka nacionalne manjine ili koalicija koju čine isključivo političke stranke nacionalnih manjina; RIK je ovlašćen da utvrđuje da li lista predstavlja nacionalnu manjinu, ukoliko je osnovni cilj liste da zastupa interese i zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, a može tražiti mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine.

<sup>76</sup> RIK može listi da uskrati status nacionalne manjine ako je poznato da su kandidati članovi političke stranke koja ne predstavlja nacionalnu manjinu ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se zaobiđe zakon.

<sup>77</sup> U cilju raspodele poslaničkih mesta, manjinske liste koje nisu premašile 3 procenta datih glasova dobijaju dodatnih 35 procenata glasova koje su prvobitno dobile.

<sup>78</sup> Upis u Posebni birački spisak nacionalnih manjina, koji vodi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog, nije obavezan i ne obuhvata sve pripadnike nacionalne manjine.

<sup>79</sup> Primenujući ovaj kriterijum, RIK je odbio prijave za manjinsku izbornu listu Ruske partije – Slobodan Nikolić, Ruskog manjinskog saveza i Nacionalnog fronta – MOST. S druge strane, RIK je na sednici javno saopštio da kandidati na listi Romske partije nisu verifikovani.



društvena istraživanja (BIRODI) sprovodili su dugoročne posmatračke aktivnosti širom zemlje, prvenstveno usmerene na rad izborne administracije, izbornu kampanju i praćenje medija.

Domaća posmatračka misija ograničena je na jednog posmatrača po organizaciji koja kandiduje u svakoj izbornoj komisiji. U opšte uzev inkluzivnom procesu, RIK je akreditovao ukupno 4.687 posmatrača iz 9 organizacija civilnog društva i 531 međunarodnog posmatrača iz 23 organizacije. U slučaju drugog kruga predsedničkih izbora, zakon nudi mogućnost produženja prethodne akreditacije i akreditovanja dodatnih posmatrača.

## Dan izbora

Izborni dan je bio uglavnom miran; međutim, dogodilo se nekoliko incidenata, uključujući fizičke napade na dva kandidata i jednog člana biračkog odbora.<sup>80</sup> Premda je RIK objavio podatke o izlaznosti tokom dana, nije objavio izlaznost po zatvaranju izbornih mesta.<sup>81</sup> Predsednik Vučić je proglasio pobedu tokom izborne noći na osnovu nezvaničnih podataka.

Otvaranje birališta je pozitivno ocenjeno na 121 od 137 posmatranih biračkih mesta. Procedura otvaranja je uglavnom ispoštovana, iako na 21 biračkom mestu BO nije pravilno zapečatio glasačke kutije. U 6 slučajeva kontrolni listići nisu potpisani ili ubačeni u glasačke kutije u skladu sa procedurama. Na 70 biračkih mesta zabeležena su uglavnom manja kašnjenja u otvaranju glasanja.

Posmatrači MPM-a okarakterisali su proces glasanja kao generalno dobro organizovan i nesmetan. Međutim, proces je negativno ocenjen na 11 procenata biračkih mesta, što je ukazalo na sistemske nedostatke u pogledu uređenja biračkih mesta, gužvi na biračkim mestima, kršenja tajnosti glasanja i porodičnog glasanja. U nekoliko izolovanih slučajeva, posmatrači MPM su zapazili da iste osobe pružaju pomoć većem broju birača prilikom glasanja kao i kupovinu glasova.

Postavka u prostoru na biračkim mestima bila je neadekvatna na 12 procenata od 1.411 biračkih mesta na kojima je posmatran proces, uglavnom zbog male površine glasačkih prostorija. Premda je namera ovog u kombinaciji sa velikim brojem članova BO bila da se poveća transparentnost, dovelo je do čekanja u redovima i gužvama u približno 16 procenata posmatranih mesta.<sup>82</sup> U skladu s nacionalnim zdravstvenim protokolima nisu postojale posebne mere vezane za COVID-19. Posmatrači MPM su izvestili da oko 63 procenta biračkih mesta nije obezbedilo nezavistan pristup za osobe sa fizičkim invaliditetom, a u 27 procenata slučajeva biračka mesta nisu bila prikladno uređena za takve birače. Ukupno, 46 procenata članova biračkih odbora koje je posmatrala MPM bile su žene, uključujući 40 procenata predsedavajućih. Domaći posmatrači su pratili izborni proces na oko 25 procenata posmatranih biračkih mesta, čime su poboljšali transparentnost.

Procedura glasanja su generalno poštovane, međutim, nedovoljno razumevanje procedura članova biračkih odbora dovelo je do nedoslednog sprovođenja važnih mera zaštite integriteta procesa. U 16 procenata posmatranih biračkih mesta, glasačke kutije nisu bile propisno zapečaćene. U oko 10 procenata posmatranih biračkih mesta, prsti glasača nisu uvek proveravani kako bi se utvrdilo da li ima tragova nevidljivog mastila. Na oko 4 procenta biračkih mesta identitet glasača nije uvek bio propisno proveren. Takođe, prsti glasača nisu uvek bili označeni mastilom u vreme glasanja u 6 procenata posmatranih mesta. Dok birački odbori po zakonu moraju informisati glasače o procesu glasanja i o njihovom pravu

---

<sup>80</sup> Mediji su preneli da su grupe aktivista SNS u Beogradu napale i povredile dva kandidata za poslanika i jednog člana BO iz koalicije Moramo i Ujedinjeni za pobedu Srbije, dok je u Novom Pazaru tuča članova biračkog odbora dovela do intervencije policije što je odložilo otvaranje biračkog mesta. U Čačku je poslanik SNS u odlazećem sastavu Narodne skupštine prijavio da su mu pretili i tvrdio da ga je na biračkom mestu napao NN građanin.

<sup>81</sup> RIK je na konferenciji za novinare u 19 sati saopštio da je izlaznost u 18 sati iznosila 50,82 procenata. Prema zakonu, RIK je u obavezi da objavi preliminarne rezultate u roku od 24 časa.

<sup>82</sup> Ovo je istaknuto kao posebno akutan problem na biračkim mestima određenim za birače sa prebivalištem na Kosovu.

na tajno glasanje, to nije primenjeno na skoro polovini posmatranih biračkih mesta. Posmatrači MPM su primetili slučajeve porodičnog glasanja na oko 20 procenata biračkih mesta, što je moglo uticati na nezavisno glasanje žena i starijih birača.

U 28 procenata posmatranih mesta, nisu svi birači označili svoje glasačke listiće u tajnosti. Tajnost glasanja narušena je zbog neodgovarajuće postavljanih glasačkih paravana na 23 procenta biračkih mesta i gužvama ili nedovoljnom distancom između birača i članova BO u 18 procenata. U 11 procenata posmatranih mesta, birači nisu savijali glasačke listiće pre nego što su ih ubacivali. U 2 procenta posmatranih biračkih mesta (27 slučajeva), osobe koje nisu članovi BO vodile su evidenciju o tome ko je glasao. Posmatrači MPM su primetili da birači fotografišu svoj glasački listić na oko 2 procenta biračkih mesta (30 slučajeva). Primećeno je da članovi BO-a ili pristalice stranke utiču na volju birača u nekoliko izolovanih slučajeva.

Brojanje glasova je ukupno pozitivno ocenjeno na 96 od 121 biračka mesta koje je posetila MPM. U nekim slučajevima, u svojim nastojanjima da ubrzaju prebrojavanje glasova, birački odbori su propustili da preduzmu važne proceduralne korake kako bi zaštitili integritet procesa. Birački odbori nisu utvrdili broj birača koji su se upisali u birački spisak pre otvaranja glasačke kutije (20 posmatranih biračkih mesta), nisu ispoštovali zakonski propisani redosled prebrojanih kutija (28 posmatranih biračkih mesta), te su otvorili glasačke kutije i drugi materijal za predsedničke izbore, pre završetka prebrojavanja glasova za parlamentarne izbore (21 slučaj).

U 28 posmatranih biračkih mesta, transparentnost tokom prebrojavanja glasova narušena je ubrzanim ili paralelno sprovedenim procedurama i gužvama, ograničavajući mogućnost da svi prisutni pravilno vide oznaku na svakom glasačkom listiću. U 34 slučaja birački odbori su imali poteškoća da usaglate rezultate; u 16 slučajeva rezultati nisu usaglašeni. Na 17 biračkih mesta članovi BO su potpisali protokole o rezultatima pre nego što je prebrojavanje završeno; u 12 mesta ih nisu potpisali svi članovi BO, kako to zakon propisuje. Trinaest posmatranih biračkih odbora nije propisno spakovalo i zapečatilo izborni materijal pre nego što su ga dostavili LIK-ovima. Domaći posmatrači bili su prisutni prilikom prebrojavanja na jednoj trećini posmatranih biračkih mesta.

Primopredaja izbornog materijala i početna faza procesa tabulacije izbora, posmatrana u 89 LIK-ova, generalno je bila dobro organizovana. Zbog neadekvatnih prostorija i gužvi, posmatrači MPM su negativno ocenili procedure u 7 slučajeva. Odstupanja u nekim protokolima rezultata koje su dostavili BO uočena su u 33 LIK-a. Proces tabulacije u većini LIK-ova je još u toku. RIK je u izbornoj noći počeo da objavljuje zbirne preliminarne rezultate izbora na internetu koji će zvanično biti objavljeni 4. aprila.

***Engleska verzija ovog izveštaja je jedini zvanični dokument.  
Dostupan je nezvanični prevod na srpskom jeziku.***

---

## PODACI O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

---

Beograd, 4. april 2022 – Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkih napora koji uključuje Kancelariju OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), Parlamentarnu skupštinu OEBS-a (PS OEBS), Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope (PSSE) i Evropski parlament (EP). Procena je napravljena da bi se utvrdilo da li su izbori sprovedeni u skladu sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Predsedavajući OEBS-a imenovao je gospodina Kiriakosa Hadijanija za specijalnog koordinatora i predvodnika kratkoročne posmatračke misije OEBS-a. Gospođa Brindis Haralsdotir predvodi delegaciju Parlamentarne skupštine OEBS-a, gospodin Aleksander Počej je šef delegacije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE), a gospodin Tejs Ruten predvodi delegaciju Evropskog parlamenta (EP). Gospodin Daglas Vejk je šef misije za posmatranje izbora OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) koji je preuzeo dužnost 22. februara.

Svaka od ovih institucija uključenih u Međunarodnu misiju za posmatranje izbora (MMPI) je podržala Deklaraciju o načelima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine. Ovo saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima dostavlja se pre završetka izbornog procesa. Konačna procena izbora zavisice, delimično, od sprovođenja preostalih faza izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabelarni prikaz i objavljivanje rezultata, kao i postupanje sa mogućim prigovorima ili žalbama nakon izbornog dana. KDILJP će objaviti sveobuhvatan završni izveštaj, uključujući preporuke za potencijalna unapređenja, otprilike dva meseca nakon završetka izbornog procesa. Parlamentarna skupština OEBS-a će svoj izveštaj predstaviti na godišnjoj sednici u julu 2022. Parlamentarna skupština Saveta Evrope će svoj izveštaj predstaviti na sednici Stalnog odbora koja će se održati 31. maja 2022. u Dublinu. Evropski parlament će predstaviti izveštaj na jednom od predstojećih sastanaka Delegacije za saradnju sa Srbijom.

KDILJP posmatračku misiju čini 21 međunarodni stručnjak u glavnom gradu i 26 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Na dan izbora raspoređen je 371 posmatrač iz 47 zemlje, uključujući 265 posmatrača koje je rasporedio KDILJP, kao i delegacija PS OEBS-a od 65 članova, delegacija PSSE koju čine 25 člana i delegacija Evropskog parlamenta od 16 članova. Otvaranje izbornih mesta je posmatrano na 140 birališta, dok je glasanje posmatrano na 1416 birališta širom zemlje. Prebrojavanje je posmatrano na 122 birališta, a tabelarni prikaz u 93 LIK-a.

Posmatrači žele da zahvale državnim organima Republike Srbije na pozivu da posmatraju izbore, kao i Republičkoj izbornoj komisiji i Ministarstvu spoljnih poslova na podršci. Takođe izražavaju zahvalnost drugim državnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva, kao i predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za dodatne informacije, molimo Vas da kontaktirate sledeće osobe:

- Daglas Vejk, šef KDILJP posmatračke misije, u Beogradu (+381 11 3314 824);
- Tomas Rajmer, KDILJP portparol (+381 62 880 619), Katja Andruš, KDILJP portparol (+48 609 522 266), ili Goran Petrov, KDILJP savetnik za izbore, u Varšavi (+48 697 990 989);
- Andreas Bejker, šef odeljenja za izbore Parlamentarne skupštine OEBS-a (+45 60 108 126)
- Bogdan Torkatoriu, sekretar delegacije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (bogdan.torcatoriu@coe.int)
- Rafeale Luize, administrator u Evropskom parlamentu (+32 477 85 53 24)

### **KDILJP posmatračka misija:**

Golden Tulip Zira Beograd, 6. sprat  
Ruzveltova 35, 11000 Beograd, Srbija  
telefon: +381 11 3314 824  
imejl: [office@odihr.rs](mailto:office@odihr.rs)  
vebsajt: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/509429>