



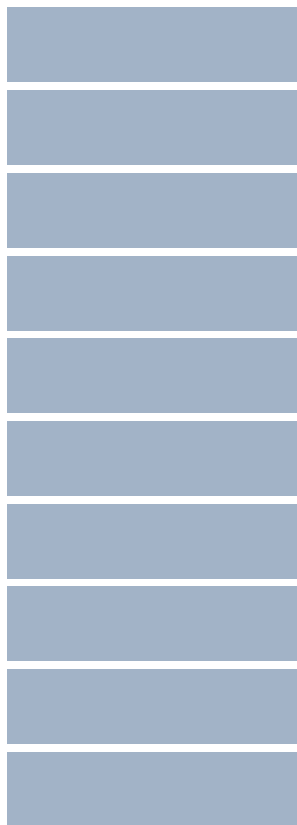
HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOSNA I HERCEGOVINA | MAKEDONIJA | ALBANIJA

ISKUSTVA I
PREPORUKE NVO
SEKTORA ZA
UNAPRIJEĐENJE
KVALITETE IZBORNOG
PROCESA U BOSNI I
HERCEGOVINI

Sarajevo, maj 2017.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. ISKUSTVA IZ BOSNE I HERCEGOVINE	4
3. ISKUSTVA IZ CRNE GORE	14
4. ISKUSTVA IZ HRVATSKE	18
5. ISKUSTVA IZ SRBIJE	23



1. UVOD



Ova publikacija je nastala kao rezultat konferencije “Jačanje uloge NVO sektora u izbornom procesu u BiH” koju je Centar za izborne studije (CIS) organizirao u partnerstvu sa Fondacijom “Heinrich Boell” u decembru 2016. godine, a zatim iz niza razgovora i diskusija na temu jačanja kvalitete izbornog procesa u BiH kroz rad i napore nevladinog sektora, a na temelju izbornog ciklusa 2016. godine. Ovom prilikom vam predstavljamo iskustva i preporuke Centra za izborne studije i Koalicije za slobodne i poštene izbore “Pod lupom” iz Bosne i Hercegovine koji već više izbornih ciklusa u BiH aktivno učestvuju u procesima monitoringa, kako predizborne kampanje i predizbornog procesa, tako i samog izbornog dana i postizbornog procesa. Međutim, kako bismo dali što bolji uvid i što širi kontekst, u ovu analizu su, kao i u pomenutu konferenciju, bile uključene i organizacije iz regiona – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, GONG iz Hrvatske i CRTA iz Srbije, koje izuzetno naporno rade kako bi u svojim zemljama ukazale na nepravilnosti i nedostatke u izbornom procesu i doprinijele poboljšanju njegove kvalitete i transparentnosti. Mnoge od preporuka organizacija iz regiona su vrlo korisne i primjenjive i na bh. kontekst, dok se, a što ćete vidjeti tokom čitanja ove publikacije, neke od njih i preklapaju i pojavljuju u svim zemljama, čime dodatno ukazuju na urgentnost rješavanja postojećih problema i potrebu za sistemskim unaprijeđenjem kvalitete i transparentnosti izbornog prpcesa, ne samo u BiH, već i u susjednim zemljama.



2. ISKUSTVA IZ BOSNE
I HERCEGOVINE



MONITORING PREDIZBORNE KAMPANJE I PREPORUKE ZA UNAPRIJEĐENJE IZBORNOG PROCESA

Autori/ce: Adnan Huskić, Ana Marinič, Medina Mujić (Centar za izborne studije)

Centar za izborne studije (CIS) je tokom septembra 2016. godine sproveo monitoring predizborne kampanje za redovne lokalne izbore 2016. Projekat je zamišljen kao medijski monitoring kampanje dijela političkih subjekata (stranaka) u medijima u toku zvanične predizborne kampanje, te analiza poruka koje predstavnici/e tih političkih subjekata plasiraju u javnosti u smislu njihove relevantnosti i konkretnosti. Tokom perioda monitoringa, CIS tim je prikupio i analizirao ukupno 5630 izjava od 13 političkih stranaka (DF, DNS, NDP, HDZ BiH, HDZ 1990, NS, PDP, SNSD, SBB BiH, SDP BiH, SP, SDS, SDA), mjereći njihovu relevantnost i konkretnost u odnosu na parametre koji su definisani kao prioritetni za lokalni nivo. Iako generalni rezultati ovog monitoringa pokazuju značajan pad relevantnosti i konkretnosti izjava političkih subjekata tokom predizborne kampanje u odnosu na lokalne izbore 2012., a pokazuju njihovo povećanje u odnosu na 2008. godinu (izborni ciklusi za koje je CIS tim također sprovodio monitoring, više detalja na www.cisbih.ba), dominantan je stav u teoriji da je uticaj kampanja na rezultate izbora minimalan. Kampanje rijetko uspijevaju da promijene uvriježeno mišljenje i preferencije birača/ica koje nastaju kao rezultat već postojećih informacija i predrasuda. No, iako efekti kampanje mogu biti zanemarivi, oni su u konačnici stvarni i utiču na političke procese. Neki autori (Campbell, 2008) tvrde da pojedina pitanja kao što su dinamika vlast-opozicija, te socio-ekonomska slika u izornoj godini imaju tendenciju da uokvire opštu strukturu kampanje. Jedan od efekata kampanje je svakako informisanje i mobilizacija birača, dok je drugi da kampanje mogu uticati na promjenu strateškog razmišljanja birača/ica. Pojedini autori (Henry i Richard 2006) smatraju da postoje dvije vrste strateških pitanja na koja kampanje mogu uticati. Jedan je problem tzv. izbornog kapaciteta (*electability*), koji je glavni sastojak strateškog glasanja kod kojeg sistemi proporcionalne zastupljenosti ponekad nude čak i više poticaja od mnoštva drugih sistema. Drugi je tzv. koalicioni signal, koji je relevantniji unutar sistema proporcionalne zastupljenosti kao što je to slučaj u BiH. Koalicijski signali su do sada uglavnom bili zanemarljiva varijabla unutar izbornog procesa u BiH, čak i za dugotrajne koalicione partnere/ice koji imaju tendenciju da pokreću kampanju jedni/e protiv drugih prije samih izbora. Ranije je to bilo slučaj sa trijumviratom etno-nacionalnih stranaka (SDA-SDS-HDZ) koji je duži niz godina dominirao na političkoj sceni u BiH. Iako se je radilo o trajnoj velikoj koalicioni, unutar kampanje su pojedinačni politički akteri/ke uglavnom vodili kampanju jedni protiv drugih. Eksperimentalni dokazi (Meffert i Gschwend 2011.) ukazuju na to da su koalicijski signali bitniji onima koji su bliže povezani sa strankom, te da oni koji strateški promišljaju gotovo u potpunosti ignorišu ove signale.

Međutim, specifičnost bosanskohercegovačkog izbornog sistema je razdvojenost izbornih ciklusa na lokalne i opšte ili parlamentarne izbore. To znači da BiH prolazi kroz intenzivan i politički brzantan period svake dvije godine. U praksi ovo znači da su za manje-više ozbiljan politički i administrativni rad vlastima i drugim akterima na bh. političkoj sceni na raspolaganju samo neparne godine, a i to je slučaj samo od 2002. Prije toga, izborni ciklusi za sve nivoe vlasti u BiH su trajali samo dvije godine, te pritom bili razdvojeni kao i danas, što je u praksi značilo da je u BiH do 2000. godine svaka godina bila izborna. Iako je danas situacija drugačija, sve glasnjiji pozivi da se izborni ciklusi sinhronizuju kako bi se smanjili ukupni troškovi izbora, što je vrlo upitan argument ukoliko se izbori za sve nivoe ne bi održavali isti dan u toku jedne godine, te da se izabranim vlastima omogućiti da relaksirano

konzumiraju vlast tokom četvorogodišnjeg ciklusa lišeni potrebe za vođenjem izborne kampanje koja nužno komplikuje političku situaciju, te stvara uslove međusobne netrpeljivosti, naglašava etno-nacionalne podjele i usporava provedbu sveobuhvatnih i korjenitih reformi u BiH pod pritiskom međunarodnih aktera/ki. Potonji razlozi su jednako predmet za debatu, koja se, kako je to svojstveno bosanskohercegovačkoj političkoj (ne)kulturi, vjerovatno nikada neće ni desiti.

Prema Članu 1.14 Izbornog zakona BiH, izbori se najavljuju 150 dana prije samog izbornog dana. Tokom perioda od nekoliko mjeseci politički subjekti i koalicije se registruju, prave se i podnose na ovjeru liste kandidata/kinja (stalni izvor tenzija unutar političkih stranaka), što znači da su uslovi za početak institucionalne i kvazi-institucionalne kampanje ispunjeni i prije početka formalne kampanje koja počinje 30 dana prije dana izbora. Visok intenzitet političkih sukoba i sučeljavanja ne korespondira nužno samo periodu formalne predizborne kampanje jer je u velikoj mjeri uslovljen političkom dinamikom u periodu prije samih izbora, postojećim sukobima među i unutar političkih subjekata, te pritiscima koji proizilaze iz vrlo negativne socio-ekonomske slike u BiH. Sada se već sa sigurnošću može reći da svaku izbornu kampanju u BiH definiše prateća politička kriza ili krize koji nisu nužno vezane za nivo koji je predmetom izbora, a u mnogim slučajevima predstavljaju igrokaz za birače/ice, prije nego stvarnu političku krizu. U političkoj zbilji BiH, lokalni izbori su se uglavnom smatrali izborima drugog reda, osobito jer su rezultati istih uglavnom pratili odnos snaga na višim nivoima. Značajnija odstupanja u ovom smislu se dešavaju tek nekoliko zadnjih izbornih ciklusa. No i pored toga lokalni izbori u BiH sve češće pokazuju smjer u kojem se kreće izborna tijela, a koji nije nužno ponavljanje rezultata opštih izbora. Iako su politički akteri/ke u BiH nakon izbora pokušali interpretirati rezultate na način koji potvrđuje njihov uspjeh, evidentno je da dolazi do određenih promjena u strukturi biračkog tijela i načinu glasanja.

Analiza monitoringa iz 2012. sadržavala je među preporukama za unaprijeđenje izbornog procesa i **uvođenje obaveznog glasanja** u BiH. U tom smislu, u sklopu CIS-ovih ispitivanja javnog mnijenja u maju 2016. dogodilo se da je nešto manje od pola ispitanika/ca (48.4%) podržalo uvođenje obaveznog glasanja u BiH, dok je u septembru podrška narasla za gotovo 60% (57.7%). Prvo istraživanje rađeno je bez pripreme, te bilo kakvog zagovaranja, dok je drugo provedeno nakon što je ideja o uvođenju obaveznog glasanja postala prisutna u javnosti, što bi mogao biti razlog za povećanje podrške građana/ki ovoj inicijativi. U praktičnom smislu, ova inicijativa je provediva ukoliko bi se akomodirala unutar šire rasprave oko unapređenja izbornog zakonodavstva, koja je, kako sada stvari stoje, sigurno planirana za 2017.

U septembarskom ispitivanju pokazalo se da samo 11% građana/ki ima povjerenja u izborni proces, dok skoro 50% (49.9%) samo dijelom vjeruje, a 35.5% uopšte ne vjeruje u izborni proces. Iznimno visok udio nevažećih listića na izborima u BiH predstavlja jedan od brojnih razloga za vrlo nisko povjerenje građana/ki u izborni proces, što do sada nažalost nije bilo predmetom dublje analize od strane CIK-a. Na izborima 2014. godine **broj nevažećih listića** kretao se između 8-10%, dok je na lokalnim izborima 2016. pao na 6-7%, što još uvijek predstavlja mnogo više od globalnog prosjeka od 3% koji *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) ima u svojoj bazi podataka. Izostanak analize, te vrlo gruba klasifikacija ovih listića (prazni listići/nevažeći listići po drugim kategorijama) onemogućava suštinsko hvatanje u koštac sa ovim problemom. Prema CIS-ovom majskom (maj 2016.) ispitivanju javnog mnijenja samo 42.4% ispitanika/ce smatra da su glasački listići u BiH jednostavni i razumljivi, oko 30% smatra da nisu jednostavni, dok ih nešto manje od 30% smatra da su relativno do vrlo komplikovani i nerazumljivi. Sa druge strane, pojava iznimno visokog broja nevažećih listića čak i u slučajevima gdje se koriste pojednostavljeni izborni listići, kako je slučaj sa izborima za članove Predsjedništva BiH, ipak upućuje na to da se uzrok ovog problema vjerovatno nalazi drugdje. Ovaj problem je u nadležnosti Centralne izborne komisije i jedan je od mnogih aspekata izbornog procesa u BiH kojem bi CIK trebao posvetiti pažnju i uvesti promjene do narednog izbornog ciklusa.

Jedan od podataka koji se ponovio na gotovo identičan način u oba ciklusa ispitivanja javnog mnijenja je svakako odgovor čak 75% ispitanika/ca da su izašli na prošle izbore (75.8% u maju i 73.2% u septembru). Zvanični podaci CIK-a govore o izlaznosti koja se kreće između 50-55%, no postavlja se pitanje otkud tako konzistentno visok broj ispitanika/ca koji/e tvrdi/e da su glasali na prošlim izborima. Pošto se u BiH već duži niz godina primjenjuje pasivna registracija birača/ica, a prema podacima iz Migracijskog profila 2014.¹ 1.9 milion ljudi porijeklom iz BiH živi u inostranstvu, nemoguće je procijeniti koji broj od ovih emigranata/ica posjeduje BiH dokumente, te je samim tim i na biračkom spisku u BiH. Pošto je broj osoba registrovanih za glasanje poštom relativno nizak (~30.000-40.000) u ukupnom biračkom tijelu u BiH (~3.3 miliona), a tačan broj osoba koje posjeduju BiH dokumente i žive izvan BiH je nemoguće procijeniti, čini se da je upravo nisko učešće osoba koje žive izvan BiH u izbornom proces predstavlja tzv. netipičnu vrijednost koja negativno utječe na ukupnu izlaznost. Ako pretpostavimo da četvrtina od 1.9 miliona ljudi porijeklom iz BiH koji žive u inostranstvu posjeduje BiH dokumente, što predstavlja 475.000, od kojih je samo 30-40.000 prijavljeno za glasanje poštom. Ukupna izlaznost redovnih birača/ica u BiH se tada diže na preko 63%, što je mnogo bliže podacima iz oba istraživanja. Uz špekulacije o velikom broju mrtvih na biračkim spiskovima, **pitanje neuređenih biračkih spiskova** sigurno je jedan od najvećih problema izbornog procesa u BiH.

U javnom diskursu u BiH prisutna je snažna polarizacija unutar koje se javnosti servira slika **političara i političke elite kao monolitne i homogene strukture** koja je izvorište svih problema u BiH. Ne ulazeći u merite ove debate, ovakvo monolitno i pojednostavljeno gledanje dijelom obeshrabruje uključanje građana/ki u izborni proces. Prema podacima ispitivanja javnog mnijenja, 50% ispitanika/ca koji ne glasaju na izborima je kao razlog navelo da nemaju za koga da glasaju, da su svi isti, dok narednih 25% smatra da njihov glas nema nikakvu težinu te da ne može ništa promijeniti. Svaka aktivnost u cilju promocije izlaska na izbore morala bi uzeti u obzir oba ova nalaza. Za oba je potrebna sveobuhvatna promjena diskursa te rafiniranje načina gledanja na politiku u BiH od strane medija i analitičke javnosti. Naravno da je uglavnom neutemeljena tvrdnja da birači/ce nemaju za koga da glasaju, te da su svi političari/ke isti/e, no za promjenu ove vrste razmišljanja nužna je radikalna promjena diskursa.

1 "Ministarstvo za ljudska prava iz izbjeglice Bosne i Hercegovine (MLJPI), prema dostupnim zvaničnim podacima agencija za statistiku zemalja prijema i diplomatsko-konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine, procjenjuje da ukupan broj osoba koje vode podrijetlo iz Bosne i Hercegovine (što uključuje drugu i treću generaciju bosanskohercegovačkih iseljenika) iznosi oko 1,9 miliona.", Migracijski profil 2014. str. 7.

ISKUSTVA I PREPORUKE KOALICIJE „POD LUPOM“ ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA²

Autorica: Jelena Tanasković Mićanović (Koalicija „Pod lupom“)

Koalicija za slobodne i poštene izbore 'Pod lupom' osnovana je u maju 2014. sa ciljem oživljavanja građanskog, nestranačkog posmatranja izbornog procesa u Bosni i Hercegovini (BiH). Danas, Koaliciju čini šest nevladinih organizacija civilnog društva iz cijele BiH: Centri civilnih inicijativa, Udruženje građana "Demokratija-Organizovanje-Napredak" Prijedor, Institut za razvoj mladih i zajednice „Perpetuum Mobile“ Banja Luka, Centar za građansku suradnju Livno, Inkubator društvenih inovacija "Munja" i Forum građana Tuzle. U nepune tri godine svog postojanja, Koalicija je organizovala posmatranje 10³ izbora u BiH gdje je bilo mobilisano i angažovano preko 7.000 nestranačkih posmatrača, građana BiH koji su dali svoj doprinos održavanju fer i poštenih izbora. Ono što razlikuje način posmatranja koji primjenjuje Koalicija u odnosu na ranije pristupe organizacija civilnog društva u BiH prilikom posmatranja izbora leži u fokusu na cjelokupan izborni proces primjenom metodologije dugoročnog posmatranja izbornog procesa, gdje je izborni dan kulminacija svih aktivnosti, s tim da se tu ne zaustavljaju i aktivnosti Koalicije. Nakon izbornog perioda, one se nastavljaju u vidu zagovaranja za unapređenje izbornog procesa kroz izmjene bilo zakonskih rješenja bilo provedbenih akata u vezi sa izborima.

Način rada Koalicije zasniva se na sveobuhvatnom pristupu izbornom procesu sa fokusom na posmatranje izbora. Pored toga, veliki dio resursa usmjeravamo na izrade analiza i preporuka za unapređenje izbornog procesa, zagovaranja za njihovo usvajanje kako bi postale sastavni dio izbornog zakonodavstva, organizovanje javnih i stručnih rasprava i konferencija, edukaciju mladih birača, te izgradnju kapaciteta i umrežavanje. Po prvi puta za lokalne izbore 2016. rađen je monitoring medija u vezi s izborima u saradnji sa agencijom BORAM i udruženjem BH Novinari⁴. Novine koje je Koalicija donijela u oblasti posmatranja izbora u BiH ogledaju se u primjeni već pomenute metodologije dugoročnog posmatranja izbora, zatim primjena metodologije statistički utemeljenog posmatranja (*eng. Sample Based Observation – SBO*) koja podrazumijeva, između ostalog, raspoređivanje posmatrača na osnovu reprezentativnog uzorka biračkih mjesta, te brzo i efikasno prikupljanje informacija sa datog uzorka koji je reprezentativan za cijelu zemlju. Ovo je omogućeno uspostavljanjem i korištenjem sofisticiranog sistema za izvještavanje putem SMS poruka, što nam omogućava da u realnom vremenu zaprimamo i obrađujemo informacije koje naši posmatrači šalju sa biračkih mjesta, te da blagovremeno i tačno izvještavamo javnost o stanju na terenu na izborni dan. Koalicija je za lokalne izbore 2016. radila paralelno brojanje glasova (*eng. Parallel Vote Tabulation – PVT*), što je novina koju smo po prvi puta u BiH primijenili za opšte izbore 2014., odnosno prikupljanje i obradu rezultata izbora za utrke za (grado)načelnike 5 najmnogoljudnijih opština/gradova u BiH, a prikupljeni rezultati su potvrdili službene rezultate koje je objavila Centralna izborna komisija BiH.

2 Autorica je koordinatorica za javne politike u Koaliciji 'Pod lupom' i dugogodišnja radnica u različitim međunarodnim organizacijama i aktivistica u civilnom sektoru.

3 Opšti izbori 2014.; prijevremeni izbori za načelnike u 6 bh. opština; lokalni izbori u novoformiranoj opštini Stanari; lokalni izbori 2016.; ponovljeni lokalni izbori u opštini Stolac u februaru 2017.

4 Finalni izvještaj o Monitoringu izvještavanja medija u predizbornoj kampanji za lokalne izbore 2016. može se preuzeti na web stranici Koalicije www.podlupom.org

Tokom izbornog perioda, Koalicija 'Pod lupom' djeluje putem mreže sedam regionalnih ureda raspoređenih širom BiH⁵, primjenjujući koncept dugoročnog posmatranja u periodu koji prethodi izbornom danu i nakon njega, dok se za izborni dan angažuje veliki broj građana za posmatranje i rad na biračkim mjestima. Za dugoročno posmatranje izbornog procesa, koje podrazumijeva monitoring rada izborne administracije na lokalnom nivou, za lokalne izbore 2016. godine angažovan je 41 dugoročni posmatrač, od kojih je svaki posmatrao 3 do 6 osnovnih izbornih jedinica (opština ili gradova) u svojoj zoni odgovornosti. Za izborni dan 2. oktobra 2016. godine angažovano je 2.923 građanskih posmatrača na 2.562 biračka mjesta, čime je Koalicija posmatrala svako drugo biračko mjesto u zemlji ili 49% od ukupno 5.205 redovnih biračkih mjesta. Na izborni dan, Koalicija je imala posmatrače raspoređene i u 141 lokalnoj izornoj komisiji, u 60 mobilnih timova širom zemlje, te u pozivnom centru koji je prikupljao i obrađivao izvještaje posmatrača izbornog dana. Svi posmatrači izbornog dana su prošli intenzivnu obuku o zakonskim i podzakonskim aktima koji propisuju procedure izbornog dana i o načinu komunikacije i izvještavanja, te potpisali Kodeks ponašanja obavezujući se na objektivno i nepristrasno izvještavanje. Posmatrači izbornog dana su bili zaduženi za monitoring procesa otvaranja biračkih mjesta, glasanja, zatvaranja biračkih mjesta, brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, te slanje informacija o istima putem sistema SMS izvještavanja u realnom vremenu i poziva prema Pozivnom centru Koalicije. Izvještaji i nalazi posmatrača izbornog dana su okosnica svih izvještaja Koalicije u segmentu ocjene kvaliteta procesa i provedbe izbora na izborni dan.

Kada govorimo o nepravilnostima koje je Koalicija zabilježila u vezi sa lokalnim izborima 2016., one se mogu podijeliti na period prije izbornog dana i sam izborni dan. U vremenu prije izbornog dana zabilježen je niz izbornih nepravilnosti i kršenja izbornih pravila u više opština, koje su uredno prijavljene i za koje postoje dokazi, a za koje je izostala pravovremena reakcija izborne administracije i drugih nadležnih tijela. Zabilježene nepravilnosti odnose se na nedozvoljene pritiske na birače i kupovinu glasova, nezakonitu trgovinu članstvom u biračkim odborima, zloupotrebu ličnih podataka u svrhu glasanja poštom, neažurnost biračkih spiskova po opštinama, veliki broj prijava ili odjava birača u pojedinim opštinama koje mogu upućivati na pokušaj izbornog inženjeringa, te preuranjenu, zabranjenu izbornu kampanju prije zvaničnog početka iste. Izborni dan obilježen je velikim brojem slučajeva porodičnog glasanja, te nedovoljnom obučenosti ili manipulacijom izbornim procesom od strane stranačkih članova biračkih odbora i dijela izborne administracije što dovodi do problema sa testovima tačnosti pri utvrđivanju rezultata izbora i pogrešnog pakovanja izbornog materijala na velikom broju biračkih mjesta⁶.

Evidentno je da je izvor problema u izborima u BiH prije svega potpuna politizacija izbornog procesa u kojem je nezavisnost, profesionalnost i integritet upitan, zatim neodgovoran rad i slaba edukacija članova biračkih odbora, te izostanak blagovremenih sankcija i proaktivnih postupaka Centralne izborne komisije BiH s ciljem zaštite integriteta izbornog procesa. Sve to ima za rezultat nizak nivo povjerenja građana u izborni proces.

Sve gore navedeno, dovelo je do izrade preporuka Koalicije 'Pod lupom'⁷ za unapređenje izbornog procesa, nastalih kao rezultat posmatranja izbornog procesa za opšte izbore 2014, osam prijevremenih⁸ izbora na nivou osnovnih izbornih jedinica, te lokalne izbore 2016. godine.

5 Bijeljina, Banja Luka, Livno, Prijedor, Mostar, Tuzla, Sarajevo

6 Finalni izvještaj o posmatranju Lokalnih izbora 2016, Koalicija Pod lupom, www.podlupom.org

7 Iz Finalnog izvještaja Koalicije 'Pod lupom' o građanskom, nestranačkom posmatranju lokalnih izbora www.podlupom.org

8 Posmatrani su prijevremeni izbori za načelnike u opštinama: Domaljevac-Šamac, Istočni Drvar, Kalesija, Živinice, Fojnica

Date preporuke reflektuju zapažanja u vezi sa zabilježenim izbornim nepravilnostima i uočenim manjkavostima izbornih propisa. Neke od preporuka zahtijevaju izmjene Ustava BiH i Izbornog zakona BiH, dok za niz preporuka nisu potrebne intervencije u Izbornom zakonu. Potonje se odnose na izmjene provedbenih akata Centralne izborne komisije BiH, a čija bi prihvatanja uvelike doprinijela unapređenju izbornog procesa.

Preporuke Koalicije 'Pod lupom' za unapređenje izbornog procesa su sljedeće:

Za zakonodavnu vlast i izbornu administraciju:

1. Pristupiti procesu izrade i usvajanja zakona o političkim organizacijama na državnom nivou;
2. Spriječiti zloupotrebu javnih resursa u predizborne svrhe zabranom ceremonija obilježavanja završetaka i/ili početaka javnih radova finansiranih iz javnog budžeta građana u vrijeme izborne kampanje i izborne šutnje;
3. Stvoriti zakonske pretpostavke i omogućiti održavanje lokalnih izbora u Gradu Mostaru;
4. Precizirati odgovornost za političke subjekte koji provode zabranjenu izbornu kampanju prije početka iste;
5. Unaprijediti sistem kontrole finansijskog poslovanja političkih stranaka kako u izbornoj tako i neizbornoj godini kroz jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta Službe za reviziju CIK-a BiH ili prenošenjem ovlaštenja na službe državne revizije;
6. Spriječiti razmjenu mjesta i potencijalnu trgovinu mjestima u biračkim odborima između političkih subjekata javnom objavom imena i prezimena svih članova biračkih odbora sa naznačenom pripadnošću političkom subjektu ispred kojeg su imenovani, i to odmah nakon imenovanja u birački odbor te ponovo najkasnije pet dana prije dana održavanja izbora;
7. Propisati da se, osim članova biračkih odbora, sankcionišu politički subjekti ispred kojih je to lice imenovano u birački odbor ukoliko se utvrdi da se krše odredbe Izbornog zakona po nalogu političkog subjekta;
8. Propisati da je predsjednik biračkog odbora nestranačka osoba sa iskustvom u provođenju izbora ili dobrim poznavanjem izbornog procesa, i da ga/je imenuje lokalna izborna komisija;
9. Izjednačiti status nestranačkih posmatrača sa međunarodnim posmatračima u pogledu prava i obaveza;

i Milići, izbori za načelnika i odbornike u skupštini novoformirane opštine Stanari, te ponovljeni izbori u opštini Stolac.

10. Utvrditi rok za izdavanje akreditacije posmatraču od strane izborne administracije;
11. Omogućiti nestranačkim posmatračima podnošenje prigovora;
12. Izbornim zakonom BiH predvidjeti situacije kada dođe do prekida izbornog procesa kojim je onemogućeno utvrđivanje rezultata izbora;
13. U Izbornom zakonu propisati tačne rokove u kojima se mora donijeti odluka o poništenju izbora;
14. Predvidjeti institut vanrednih izbora sa mandatom u trajanju od četiri godine;
15. U Izbornom zakonu propisati kada i pod kojim uvjetima prestaju mandati prethodnim izabranim i imenovanim članovima u organima vlasti u slučajevima kad se novi izabrani organi vlasti ne konstituiraju u zakonskom roku;
16. Donijeti odredbu u Ustavu BiH i Izbornom zakonu BiH kojom će se spriječiti zloupotreba nacionalnog izjašnjavanja u izbornom procesu;
17. Obezbijediti minimalnu zastupljenost tri konstitutivna naroda, nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih u zakonodavnoj vlasti na nivou kantona u FBiH, entiteta, kao i u predstavničkim tijelima na lokalnom nivou;
18. Usvojiti službenu prečišćenu verziju Izbornog zakona BiH.

U vezi sa provođenjem izbora:

19. Skratiti sve rokove od datuma raspisivanja izbora do službene i potpune objave konačnih rezultata izbora (umjesto sadašnjih 180, na 120 dana);
20. Striktno poštovati utvrđene rokove za dostavljanje glasačkih paketa biračima registrovanim za glasanje putem pošte;
21. Posvetiti posebnu pažnju kriterijima stručnosti i iskustvu u izbornim procesima pri imenovanju i potvrđivanju članova lokalnih izbornih komisija;
22. Spriječiti zloupotrebu glasanja putem pošte kroz provedbene akte;
23. Obezbijediti kontinuiranu obuku lokalnih izbornih komisija u cilju veće efikasnosti njihovog rada u izbornom periodu;

24. Napraviti temeljite izmjene i konkretna unapređenja po pitanju obuke članova biračkih odbora;

25. Sankcionisati neopravdana odustajanja od rada u biračkom odboru neposredno uoči izbornog dana zabranom angažmana u najmanje dva izborna ciklusa; propisati vođenje takvih evidencija na nivou lokalne izborne administracije;

26. CIK BiH treba blagovremeno objavljivati informacije o zaprimljenim prigovorima i odlukama o istima na svojoj internet stranici;

Izborni dan:

27. Striktno poštovati odredbe Izbornog zakona BiH i odredbe provedbenih akata kojima je propisano obezbjeđenje sigurnosti izbornog materijala na svakom biračkom mjestu;

28. Striktno poštovati provedbene akte koji se odnose na uređenje biračkog mjesta, te precizirati raspored članova biračkog odbora kojim će se omogućiti svakom članu biračkog odbora uvid u rad drugih članova;

29. Uvesti zasebne providne glasačke kutije za svaki nivo vlasti koji se bira;

30. Smanjiti visinu glasačkih kabina do minimalne visine koja obezbjeđuje tajnost glasanja;

31. Tehnički unaprijediti izradu kopija obrazaca sa zbirnim rezultatima da bi iste bile čitljive, te ih javno postavljati na biračko mjesto nakon završetka svih procesa na biračkom mjestu kako je i propisano;

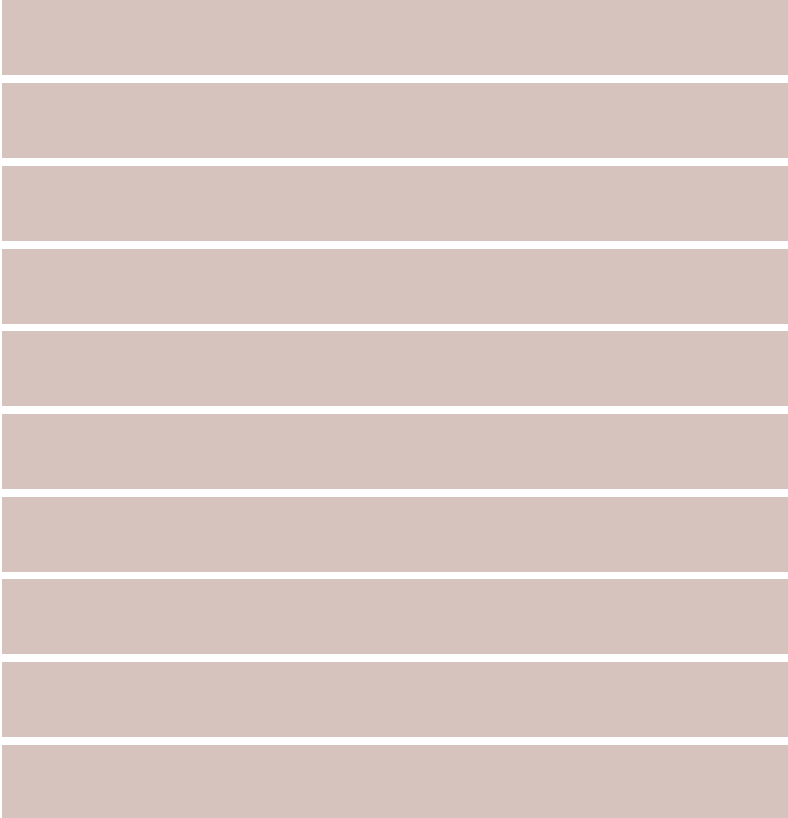
32. Uvesti obavezu poništenja izbora za ona biračka mjesta gdje se utvrdi manjak/višk glasačkih listića;

33. Propisati strožije kazne za članove biračkih odbora gdje se utvrde neslaganja i/ili nelogičnosti u testu tačnosti kao rezultata needukovanosti ili manipulacija;

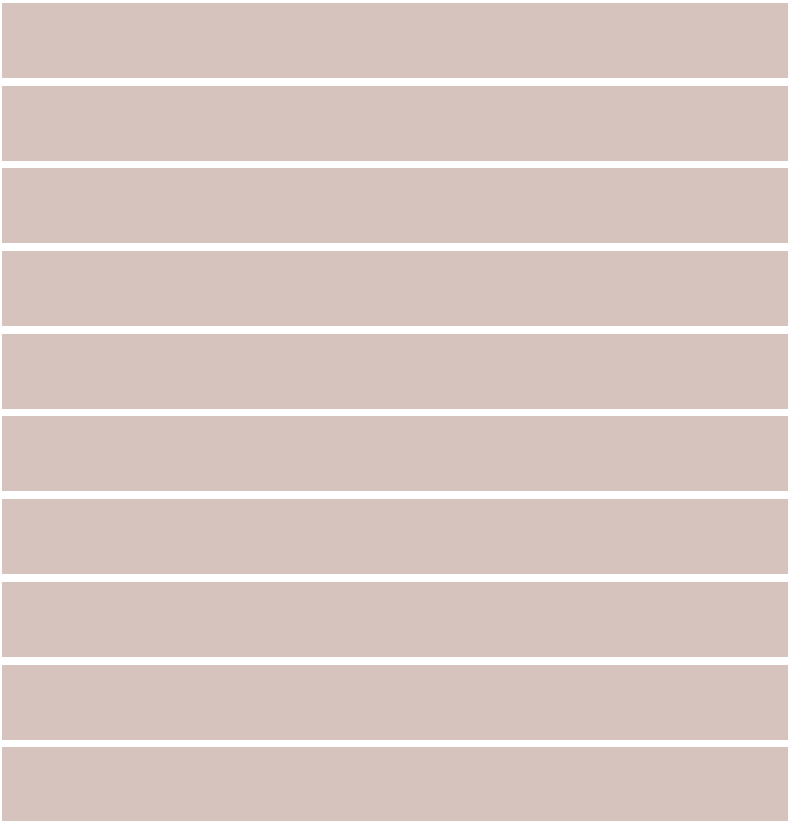
34. Na svakom biračkom mjestu obezbijediti skeniranje glasačkog listića od strane glasača čime bi se spriječile izborne manipulacije i brže objavili rezultati izbora.

Kako bi se došlo do unapređenja u izbornom procesu i zakonodavstvu, potreban je zajednički rad i sinergija svih aktera koji tome mogu doprinijeti. Tu podrazumijevamo organizacije civilnog društva koje zajedno sa Koalicijom 'Pod lupom' mogu biti svojevrsan vjetar u leđa za unapređenja, ali i konstruktivni kritičari i zagovarači za progresivna rješenja i unapređenja.

Međutim, bez podrške drugih aktera, Centralne izborne komisije BiH, a posebno bez predstavnika zakonodavne vlasti, koji su u konačnici i predstavnici političkih stranaka koje imaju direktan interes kada je izborni zakonodavstvo u pitanju, unapređenja će biti teško ostvariva. Zbog toga je važno da svi koji su uključeni u izborni proces, posebno izmjene izbornog zakonodavstva, u prvi plan stave građanina, odnosno birača i njegovu zaštitu, njegovo pravo na slobodne i poštene izbore, te integritet izbornog procesa. To naprosto mora biti polazna tačka u svim budućim izmjenama izbornog zakonodavstva, i samo se tako može očekivati da ćemo se približiti, nadamo se, zajedničkom cilju – održavanju slobodnih i poštenih izbora.



3. ISKUSTVA IZ CRNE GORE



IZBORI U CRNOJ GORI – KAKO DO POVJERENJA?

Autori: Dragan Koprivica i Milica Kovačević (Centar za demokratsku tranziciju)

Parlamentarni izbori u Crnoj Gori održani 16. oktobra 2016. godine su izbori koji su izazvali najviše domaće i međunarodne pažnje u posljednjih 15 godina. Politička previranja izazvana aferom "Snimak", tenzije nakon sumnjivih rezultata predsjedničkih izbora 2013. godine, ali i uključivanje međunarodne zajednice u proces, uslovalo je još jednu reformu izbornog zakonodavstva i formiranje Vlade izbornog povjerenja u kojoj je opozicija vodila četiri važna resora (unutrašnje poslove, finansije, poljoprivredu i socijana davanja) i mjesto potpredsjednika Vlade. Važno obilježje ovog procesa promjene zakonodavstva je da su NVO koje prate izbore imale značajno veći pristup svim važnim segmentima pripreme izbora.

Iako su se u procesu promjene zakona često dešavale neprincipijelne političke nagodbe, iako su mnoga važna pitanja propuštena i nijesu riješena, možemo konstatovati da je ova reforma bila korak naprijed. Uvedena je nova izborna administracija, centralizovani i automatizovani birački spisak, elektronska identifikacija birača, značajno povećana transparentnost upotrebe resursa u predizbornom periodu. Ipak, samo dio ovih zakonskih rješenja je kvalitetno zaživio u praksi.

Izbori su održani u ambijentu političke polarizacije, nepovjerenja i netransparentnog finansiranja partija. Unapređenja zakonodavnog i institucionalnog okvira koja su prethodila izborima, nijesu ostvarila željeni pozitivan uticaj na povećanje povjerenja građana u izborni proces, niti na povjerenje političkih aktera u izborni rezultat. Vlada izbornog povjerenja je izabrana sa zadatkom da stvori ambijent za fer izbore kroz sprječavanje zloupotrebe javnih resursa. I pored izjava njenih opozicionih predstavnika da je u značajnoj mjeri zloupotreba resursa spriječena, nijesu otklonjene sumnje dijela javnosti u korišćenje javnih resursa u svrhu izborne kampanje.

Izborna administracija

Organi za sprovođenje izbora su u ovom procesu pokazali sve negativne strane partijskog modela izborne administracije. Ključno obilježje njihovog rada su svađe, tenzije, zamjene opunomoćenih predstavnika, zakulisni politički dogovori, pritisci na pojedine članove i sumnje u političku korupciju. Transparentnost je bila na značajno nižem nivou nego u prethodnim izbornim procesima. Nijesu objavljivane informacije sa održanih sjednica, niti sve važne odluke. Nije objavljen prošireni sastav Državne izborne komisije (DIK), pa ne znamo ko su bili predstavnici pojedinih partija u ovom tijelu. Sjednice DIK-e su bile zatvorene za medije, javnost nije bila zvanično obavještavana ni o vremenu njihovog održavanja, i najčešće nakon njih nijesu izdavana ni saopštenja za javnost. Slična praksa je bila i na nižim organima izborne administracije.

U komparativnom iskustvu postoje samo tri argumenta koja čine prihvatljivim partijski model izborne administracije u tranzicionim demokratijama – omogućavanje konsenzusa političkih aktera, povećanje transparentnosti, i povećanje povjerenja građana u izborni proces. Crnogorska izborna administracija nije zadovoljila niti jedan od ovih razloga.

Nakon ovoga iskustva, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je pripremio prijedlog praktične politike **“Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore”** (<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-izgradnju-nove-dik-e-2017/>) u kome smo zatražili hitnu depolitizaciju organa za sprovođenje izbora.

Birački spisak

Birački spisak je unaprijeđen u participativnom procesu koji je vodilo Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), a ministar je bio iz redova opozicije. Izgrađene su nove procedure za transparentnije vođenje i kontrolu biračkog spiska kroz korišćenje AFIS-a (Automatic Fingerprint Identification System). Važan novitet u kontroli biračkog spiska je formiranje Koordinacionog tijela MUP-a za praćenje implementacije izbornog zakonodavstva (KT) koje je počelo sa radom 5. jula, i održavalo redovne sastanke na kojima su razmjenjivane informacije vezano za potrebne promjene i provjere tačnosti biračkog spiska. KT je imalo ograničene rezultate, zahvaljujući zakonskim ograničenjima, ali i otporu dijela službi MUP-a da pruži podršku njegovom radu. Međutim, napravljen je pozitivan iskorak u pogledu povećanja transparentnosti rada institucija, i presedan u pogledu dobrovoljnog poziva civilnom društvu da prati rad jednog državnog organa.

Osnovni nedostaci biračkog spiska su obimne promjene u adresama birača i konsekventno biračkih mjesta na kojima glasaju, jedan broj umrlih lica koja nijesu mogla biti izbrisana u nedostatku adekvatnog pravnog osnova, kao i nepoznat broj lica koja nijesu odjavila prebivalište, te su stoga imali pravo glasa iako postoje sumnje da samo fiktivno ispunjavaju uslov prebivališta.

DIK-a nije kvalitetno obavila nadzor nad radom MUP-a u ovoj oblasti. Možemo konstatovati da nije bila dovoljno zainteresovana za svoje zakonske obaveze. Od formiranja u oktobru 2014. bilo joj je potrebno 13 mjeseci da pripremi elektronski pristup biračkom spisku, pa kontrola, bez ovog pristupa, u tom periodu nije bila moguća. Takođe, DIK-a je pravilnik o načinu kontrole BS usvojila tek u avgustu 2016, dakle dva mjeseca prije održavanja izbora, odnosno skoro 2 godine nakon formiranja.

CDT je pripremio dokument **“Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska - kroz iskustva CDT-a u radu Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva”** u kome dajemo niz sugestija na koji način treba nastaviti sa kontrolom i ažuriranjem biračkog spiska (<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-kvaliteta-kontrole-birackog-spiska-2017-predlog-prakticne-politike/>).

Finansiranje političkih partija i kontrola upotrebe državnih resursa

Finansiranje izbornih kampanja je jedan od najproblematičnijih aspekata izbornih procesa u Crnoj Gori, zbog čega je usvojen novi zakon. Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) data je nadležnost da kontroliše partijske finansije, ali i spriječava i otkriva korišćenje javnih resursa u izborne svrhe. Već u prvoj godini rada ASK-e, pred njom su postavljene značajne obaveze i velika očekivanja, a ona je u proces kontrole ušla bez gotovo ikakvog iskustva iz prethodnog perioda. Treba napomenuti da je ASK-a omogućila predstavnicima NVO-a da prisustvuju redovnim sedmičnim sastancima Radne grupe za praćenje izbora. Sastanci su omogućili razmjenu informacija o sprovedenim i planiranim kontrolama.

Međutim, u izvještaju ASK-e o sprovedenoj kontroli finansiranja partija i upotrebe državnih resursa u predizbornom periodu izvode se zaključci koji su u najmanju ruku diskutabilni, pa moraju biti detaljno raspravljani, a onda i otvorena pitanja o metodama i načinima kontrole koji su doveli do ovakvih

zaključaka. Opšte je mišljenje, da je ASK-a radila samo površinsku kontrolu, da je često vjerovala “na riječ” partijama i institucijama i da se nivo kontrole značajno mora unaprijediti. Građani Crne Gore su izašli na izbore ne znajući kako su finansirane kampanje partija, te da li su za to korišćena sredstva iz nedozvoljenih izvora, poput sredstava iz javnih izvora, ili novca koji je sumnjivim kanalima došao iz drugih država.

CDT je početkom 2017. godine objavio dokument pod nazivom “**Preporuke za unapređenje rada ASK-e kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora**” (<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>) u kome skrećemo pažnju na hitnu neophodnost promjene načina rada agencije i dodatnu izgradnju njenih kapaciteta.

Izborni dan

Izborni dan je na biračkim mjestima protekao bez većih povreda zakona i procedura. Sistem elektronske identifikacije birača je funkcionisao bez većih smetnji. Politička polarizovanost u biračkim odborima, ali i prisustvo velikog broja domaćih i stranih posmatrača, doveli su do toga da javnost bude obaviještena o velikom broju nepravilnosti.

Ipak, samo manji dio zabilježenih nepravilnosti mogao je uticati na regularnost izbora. Posebno zabrinjava prisustvo aktivista političkih partija u blizini biračkih mjesta, budući da se isto može razumjeti kao vršenje pritiska na birače. (Završni izvještaj CDT-a <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/završni-izvjestaj-parlamentarni-izbori-2016/>). Izbori su ponovljeni na samo jednom biračkom mjestu. Podneseno je ukupno 35 prigovora političkih subjekata i 12 izbornih žalbi Ustavnom sudu. Posebno značajni događaji u toku izbornog dana su hapšenje grupe osumnjičene za terorizam u pokušaju i kriminalno udruživanje za koje državni organi tvrde da su pripremali politički motivisano krvoproliće u Crnoj Gori, ali i dvočasovno onemogućavanje korišćenja Viber i WhatsApp servisa u poslijepodnevnim časovima.

NVO koje su posmatrale izbore su nakon 90 minuta od zatvaranja biračkih mjesta saopštile kredibilne i pouzdane rezultate izbora i na taj način značajno doprinijele smanjenju naraslih tenzija. Takođe, važno je napomenuti da je u toku izbornog procesa u Specijalnom državnom tužilaštvu formirano ukupno 157 predmeta zbog krivičnih djela protiv izbornih prava. Dosada, ishodi ovih istraga nijesu poznati.

Trogodišnja iskustva na pripremi parlamentarnih izbora 2016. godine u Crnoj Gori su dragocjena. Ovaj dugotrajan i naporan proces je otkrio sve dobre i loše strane našeg izbornog procesa. A za postizanje konačnog cilja – stvaranja potpunog povjerenja građana u izbore proteći će još dosta sati rada, istraživanja, monitoringa i javnog zagovaranja. Ključni posao dijela NVO sektora koji se bavi izborima je da ostane kredibilan dio ovoga procesa i još značajnije doprinese neophodnim promjenama.

KAKO DO SLOBODNIH I POŠTENIH IZBORA?

Autor: Dragan Zelić (GONG)

Proces demokratske tranzicije u Hrvatskoj započeo je prvim višestranačkim izborima 27. travnja 1990. godine, a moglo bi se reći da se taj proces privodio kraju ulaskom Hrvatske u Europsku uniju 2013. Međutim, u mnogim procesima Hrvatska je još u svojevrsnoj tranziciji, tj. na putu izgradnje institucija, demokratskih političkih procesa, podizanja razine političke odgovornosti i transparentnosti, borbe protiv korupcije i poboljšanja izbornog procesa.

Izborni proces u Hrvatskoj od devedesetih godina prošao je značajne promjene i izazove. Izbori su devedesetih održavani tijekom ratnog vremena s velikim brojem prognanika, u područjima pod međunarodnim nadzorom upravljanja, ali i pod vlasti Franje Tuđmana s velikim demokratskim deficitom. Jedan od izvještaja OESS-a navodi da predsjednički izbori 1997. „ne zadovoljavaju minimalne standarde demokratskih izbora sukladno sa standardima OESS-a”⁹. U izvještaju su se navodile i sumnje u izborne prijave i nepravilnosti.

Do slobodnih izbora u Hrvatskoj bio je dug put. GONG-ovi promatrači su 1997. bili izbačeni s biračkih mjesta jer nije bilo dopušteno nestranačko promatranje izbora, a zahvaljujući inicijativi tadašnjeg HHO-a i GONG-a Ustavni sud donosi odluku kojom dozvoljava promatranje izbora GONG-ovim promatračima te se 1999. godine donosi novi Izborni zakon koji provodi odluku Ustavnog suda. GONG je nastavio ukazivati na nepravilnosti pa je 2005. godine otkrio „glasanje umrlih” osoba na predsjedničkim izborima na biračkim mjestima u BiH, a parlamentarne izbore 2007. GONG je ocijenio netransparentnima zbog lažnih financijskih izvještaja HDZ-a što se kasnije pokazalo točnim, a bivši predsjednik Vlade Ivo Sanader je, između ostalog, završio u zatvoru i zbog netransparentnosti financiranja izborne kampanje. U vrijeme pisanja ovog članka (veljača 2017.) procesi suđenja HDZ-u kao pravnoj osobi i Ivi Sanaderu i dalje su u tijeku.

Osim toga, tijekom proteklih 25 godina nekoliko se izbornih sustava promijenilo, brojni su zakoni i podzakonski akti izmijenjeni, došlo je do nekoliko promjena vlasti s različitim stupnjem zanimanja birača za sudjelovanjem na izborima. Unatoč napretku prema ispunjavanju obveza demokratskog upravljanja te slobodnih i poštenih izbora, što je ocjena međunarodnih i domaćih institucija, neki problemi prisutni su još i danas. Nakon više od 25 godina izbora u Republici Hrvatskoj i dalje postoji nerealan broj birača u Registru birača, kao posljedica fiktivnih prebivališta iako posljednjih godina postoji značajan napredak, a registar birača za tzv. dijasporu nije potpuno ažuriran. Pravni okvir financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja vrlo je solidan i usvojen je pod snažnim pritiskom Europske unije i domaće javnosti, ali i dalje ostaje problem učinkovitog nadzora od strane Državnog izbornog povjerenstva (DIP-a). DIP kao stalno tijelo još se nije u potpunosti profesionalizirao te neke od svojih važnih funkcija ne obavlja adekvatno, poput analize izbornih postupaka, edukacije svih aktera u izbornom procesu, predlaganja modernih rješenja i ono najvažnije, učinkovitog nadzora financiranja stranaka i izbornih kampanja. Navedeni problemi, različit pravni okvir za pojedine izbore te tehničke poteškoće provođenja izbora, kao i kratki rokovi u izbornim postupcima, dovode do zaključka potrebe donošenja jedinstvenoga izbornog zakona koji bi se primjenjivao na svim izborima.

9 <http://www.osce.org/odihr/elections/croatia/115538>

U Hrvatskoj ne postoji javna ustanova koja bi se profesionalno i stalno bavila istraživanjem i analizom izbornog procesa, a DIP svoj posao ne obavlja kvalitetno pa se udruge poput GONG-a i dalje aktivno zalažu za unaprijeđenje izbornog zakonodavstva. Za daljnji demokratski razvitak i obnovu povjerenja građana u politički proces, Hrvatska nužno treba obuhvatnu izbornu reformu, na tragu prepoznatih boljki i najboljih stručnih rješenja. Ishodi izborne reforme trebaju biti veće sudjelovanje građana i njihov jači utjecaj u izbornom procesu, kvalitetnije izborne procedure i veća odgovornost političara prema biračima.

Stoga je GONG 2014. godine u suradnji s vanjskim stručnjacima izradio analizu i prijedlog preporuka za unaprijeđenje izbornog zakonodavstva - „[Novo izborno zakonodavstvo](#)“ koji se odnose na promjene izbornih jedinica, uvođenje preferencijalnog glasanja, izmjene referendumskih pravila, zabranu kandidiranja osobama osuđenima za korupciju, gospodarski kriminal i ratne zločine, ujednačenje izbornih procedura, daljnju profesionalizaciju DIP-a i biračkih odbora te promjene medijskih pravila praćenja izbora – sve to cilja na veće sudjelovanje građana, kvalitetnije izborne procedure i veću odgovornost političara prema biračima kao i obnovu povjerenja građana u političke procese.

Uvažavajući temeljne odredbe o jednakosti biračkog prava i jednakosti glasa što bi bilo optimalno rješenje, GONG predlaže šest izbornih jedinica, čija veličina ne mora biti ista u smislu broja mandata, tj. u pojedinim izbornim jedinicama može se birati različit broj zastupnika. Potrebne su i [izmjene referendumskog pravnog okvira](#) u pravcu lakšeg pokretanja državnog referenduma od strane građanskih inicijativa uz uvjet prikupljanja pet posto potpisa birača, prikupljenih u roku od 30 dana. Za pokretanje lokalnog referenduma potrebno je smanjiti potreban broj potpisa na 10 posto, a umjesto kvoruma izlaznosti treba uvesti kvorum potvrđivanja.

GONG se zalaže za uvođenje preferencijalnog glasanja uz prag od pet posto unutar liste te zabranu kandidiranja osoba osuđenih za specifična teška kaznena djela do isteka perioda rehabilitacije poput osuđenih za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti, zloupotrebu položaja i ovlasti, gospodarskog kriminala i ratnog profiterstva, kao i zabranu istovremenog obnašanja dužnosti saborskog zastupnika i općinskog načelnika ili gradonačelnika kako bi se spriječilo gomilanje funkcija i potencijalne sukobe interesa.

Potrebna je i daljnja profesionalizacija tijela za provedbu izbora u smislu da članovi DIP-a ne moraju biti suci Vrhovnog suda, niti birani samo iz reda pravnika nego i drugih relevantnih struka (politologija, sociologija, ekonomija, informatika, novinarstvo). I na nižim razinama je potrebno operacionalizirati profesionalizaciju izbornih povjerenstava i biračkih odbora. Što se tiče medijskog predstavljanja kandidata i stranaka na izborima, GONG preporučuje poštivanje načela proporcionalne jednakosti u smislu da se pristup i zastupljenost kandidata u medijima osigurava razmjerno potpori biračkog tijela koju kandidat ili politička stranka imaju prema relevantnim istraživanjima javnog mnijenja.

Osim uvođenja obveze prikupljanja potpisa kao uvjeta za kandidiranje za sve izborne liste, potrebno je i dosljedno provoditi Zakon o političkim strankama jer postoji velik broj tzv. mrtvih političkih stranaka koje realno ne djeluju te uspostaviti jedinstvenu lako pretraživu bazu podataka u obliku *online* aplikacije (povezive s drugim bazama u cilju prevencije korupcije) o donacijama primljenim tijekom godine, donatorima i financijskim izvještajima.

Preporuke su podržali tadašnji predsjednik Hrvatskog sabora, Josip Leko, predsjednik Republike Hrvatske, Ivo Josipović i grupa od 30-ak zastupnika u Saboru. Nažalost, izostala je potpora tadašnjeg predsjednika Vlade Zorana Milanovića.

Na kraju su u veljači 2015. usvojene pojedine izmjene Izbornog zakona koje se odnose na osiguranje tzv. ženske kvote, tj. lista ne bi bila pravovaljana ukoliko na njoj ne bi bilo zastupljeno najmanje 40%

predstavnik oba spola, uveden je jedan preferencijski glas uz prag od 10% unutar liste, izmijenjena su medijska pravila praćenja izbora te uvedena mogućnost sučeljavanja kandidata za premijera, zabranjeno je kandidiranje osobama koje su pravomoćnom sudskom presudom osuđene za političku korupciju, ratne zločine i sl., a ukinut je institut nositelja liste te se strankama uvela obveza prikupljanja potpisa kako bi ih se izjednačilo s listama grupe birača.

Međutim, Ustavni je sud u rujnu, 2015., dva mjeseca prije izbora, [ukinuo odredbe izmijenjenog Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor](#) sukladno kojima bi stranke i nezavisne liste za kandidaturu morale skupiti najmanje 1500 potpisa birača, brisana je i odredba po kojoj se za zastupnike ne bi smjeli kandidirati osuđeni za zlouporabu položaja i ovlasti, kao i ona po kojoj bi se iz izborne utrke diskvalificirale liste na kojima je manje od 40 posto kandidata podzastupljenog spola. Ustavni sud je upozorio kako ograničenje ustavnih sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Potvrđuju kako je u javnom interesu izbjeći aktivnu ulogu počinitelja kaznenih djela u političkom odlučivanju, ali upozoravaju kako ograničenja i zabrane moraju biti proporcionalni cilju. Tumače kako kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti nije najteže u kategoriji kaznenih djela protiv službene dužnosti, za koje je zapriječena kazna zatvora u širokom rasponu, između šest mjeseci do 12 godina. Diskvalifikaciju lista koje ne poštuju "žensku kvotu", ustavni suci smatraju "nesuglasnom s člankom 3. Ustava zbog njezina nerazmjerno ograničavajućeg učinka na slobodu kandidiranja ovlaštenih sudionika u izbornom natjecanju, ali i u odnosu na opći razvitak višestranačkog demokratskog sustava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske".

Redovni i prijevremeni izbori 2015. i 2016. godine za zastupnike u Hrvatski sabor pokazali su sve nedostatke i ranjivost izbornog procesa, tijela koja provode izbore i pravnog okvira koji je godinama zapušten. GONG je tada upozorio da zbog nezamislivih slučajeva nebrojanja preferencijskih glasova, neopravdano „izbrisanih“ građana iz prebivališta i popisa birača te kupovine glasova, tj. promjene nacionalnosti pod pritiskom, od buduće Vlade i Sabora traži hitno sređivanje izbornog zakonodavstva kako bi se zaustavio pad standarda provođenja izbora, povećao utjecaj birača u izbornom procesu i nastavila izgradnja povjerenja građana u izbore.

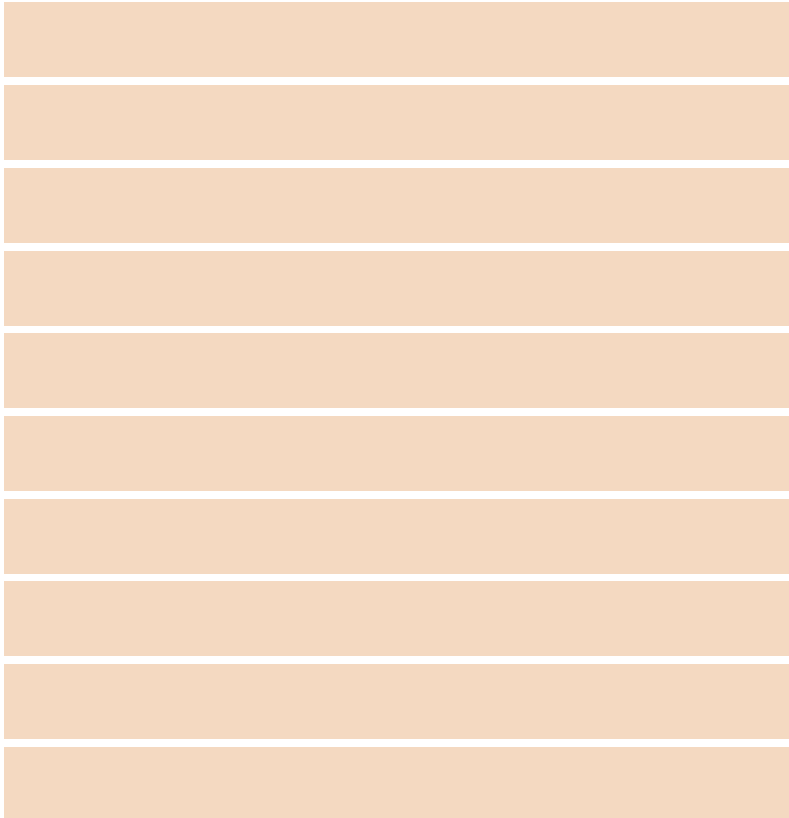
Nužno je daljnje jačanje unutarstranačke demokracije, uređenje izbornih jedinica na načelu jednakosti glasa – GONG-ov prijedlog šest jedinica, uvođenje tri preferencijska glasa, smanjenje praga za preferencijske glasove unutar liste s 10% na 5%, uređenje referenduma, nespojivost dužnosti (grado)načelnika i zastupnika, rješavanje pitanja predstavljenosti žena, reforma DIP-a i izborne administracije, ujednačavanje svih izbornih procedura za sve izbore kroz jedinstven izborni zakon te učinkovit i proaktivan nadzor financiranja stranaka i izbornih kampanja od strane DIP-a.

Izbori su bili ponovno održani na rubu zakonitosti zbog nezakonitog odstupanja u broju birača po izbornim jedinicama, a vrhunac teških povreda izbornog procesa i mogućeg kaznenog djela zabilježeni su u Dubrovniku gdje 107 glasova kandidatkinje Muratti nije evidentirano što predstavlja 10% njenih službeno osvojenih glasova. Sličan slučaj dogodio se i na biračkom mjestu 107 u Splitu na kojem nisu prebrojani preferencijski glasovi kandidata Narodne koalicije. Razlozi mogu biti nestručni i needucirani pojedini birački odbori na što GONG godinama upozorava ili namjerno krivotvorenje rezultata izbora što predstavlja kazneno djelo s predviđenom zatvorskom kaznom od šest mjeseci do pet godina.

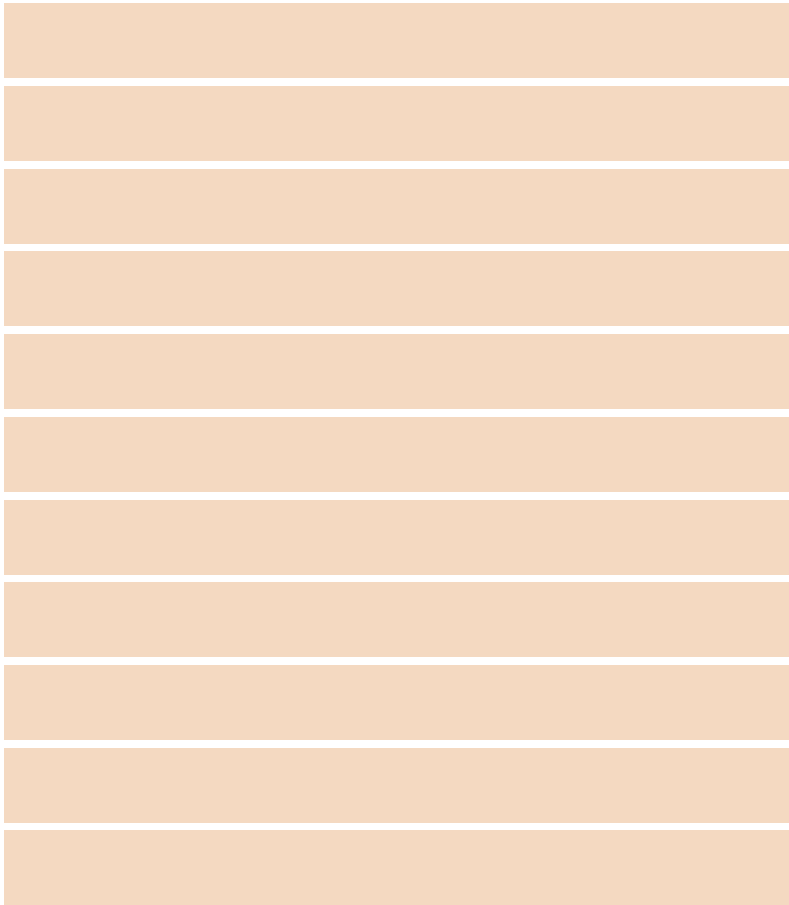
Na izborima su bili zabilježeni slučajevi promjena nacionalnosti građana uz određenu naknadu što predstavlja ozbiljan nasrtaj na izražavanje slobodne volje i nacionalne pripadnosti te kupovinu glasova. Posebno je zabrinjavalo nekoliko desetaka slučajeva „izbrisanih“ s popisa birača javljenih GONG-u nakon što im je objavljeno prebivalište, a time i posljedično oduzeto ustavno pravo glasa u jedinici u kojoj su imali prebivalište. Pohvalno je MUP-ovo sređivanje evidencije prebivališta, što se

izravno odrazilo i na broj birača koji je sada puno realniji, a popis birača sređeniji. Međutim, ne smiju se dogoditi slučajevi „izbrisanih“ građana koji nemaju tzv. fiktivna prebivališta. Ključna je ujednačena, profesionalna i neovisna provedba Zakona o prebivalištu uz kontinuirani nadzor provedbe Zakona i postupanja policijskih službenika kako bi se izbjeglo svako samovoljno brisanje građana iz evidencije prebivališta bez čvrstih dokaza što bi moglo dovesti do diskriminacije određenih kategorija građana.

Promjene koje GONG godinama traži nužan su korak povratka građana u središte izbornog procesa te jačanje povjerenja građana kao nužnog uvjeta za ostvarenje slobodnih i poštenih izbora u kojima će građani neometano izraziti svoju slobodnu volju te i nakon izbora sudjelovati u procesima odlučivanja, a nova Vlada ima priliku da kvalitetno pristupi unaprjeđenju izbornog i referendumskog pravnog okvira kroz uključivanje zainteresirane javnosti u izradi novih prijedloga promjena zakona.



5. ISKUSTVA IZ SRBIJE



ISKUSTVA IZBORNOG PROCESA 2016. GODINE U SRBIJI - ISKUSTVA POSMATRAČKE MISIJE “GRAĐANI NA STRAŽI”

Autor: Pavle Dimitrijević (CRTA)

Kako smo pratili izbore

CRTA posmatračka misija “Građani na straži” (GNS) je vanredne parlamentarne i redovne pokrajinske i lokalne izbore 2016. godine pratila po međunarodnim standardima.¹⁰ Ovakav vid praćenja izbora je prvi put primenjen u Srbiji. Konkretno, misija GNS je pratila kvalitet izbornog procesa pre, tokom i posle izbornog dana. Posmatračku misiju su činili dugoročni posmatrači u svim okruzima u Srbiji i Republičkoj izbornoj komisiji (RIK), kao i kratkoročni posmatrači koji su posmatrali kvalitet izbornog procesa tokom izbornog dana 24. aprila na reprezentativnom i slučajnom uzorku od 450 biračkih mesta i na svih 15 biračkih mesta na ponovljenim izborima 4. maja 2016. godine. Sam proces praćenja izbora pre samog izbornog dana je jednim delom bio oslonjen na dugoročne posmatrače koji su pratili više aspekata izbornog procesa: izbornu kampanju (opšte informacije u vezi sa kampanjom; glavne teme kampanje; generalnu atmosferu kampanje; slučajeve neregularnosti, ali i slučajeve teških povreda izbornog zakona tokom izvođenja kampanje), rad izborne administracije, korišćenje javnih resursa u kampanji i izveštavanje medija.

U periodu od 24. marta, 34 specijalno obučena dugoročna posmatrača bila su raspoređena u svakom od okruga u Srbiji, čime je omogućeno dobijanje informacija o toku i trendovima izbornog procesa za teritoriju cele Srbije. Sa druge strane, sam dan izbora, uključujući i ponovljene izbore, GNS je praćenje zasnivala na statističkim principima metodologije Paralelnog prebrojavanja glasova (PPG). PPG metodologija predstavlja najefikasniji metod za sistematsko prikupljanje informacija i omogućava civilnom društvu da proceni kvalitet procesa tokom izbornog dana i utvrdi pouzdanost zvaničnih izbornih rezultata koje objavljuje izborna administracija. GNS je tokom izbornog dana, metodologijom PPG, prikupljala i pružala uvid u informacije o regularnosti procesa tokom izbornog dana za celu zemlju, kao i rezultate o izlaznosti i broju glasova, uzimajući u obzir samo ona biračka mesta iz uzorka na kojima nije došlo do deformacije volje birača nepravilnostima i neregularnostima.

Izbori i medijska kampanja

Tokom izbornog procesa građani/birači imaju pravo da budu informisani o izornoj ponudi, kako bi mogli da donesu odluku kome će dati svoj glas. Ovo pravo građana/birača naročito podrazumeva da mediji treba da izveštavaju građane pravovremeno, profesionalno i precizno o izbornim programima i

10 Metodologija za dugoročno praćenje izbornog procesa posmatračke misije GNS bazirala se na međunarodnim standardima za posmatranje izbora (*Deklaracija o principima za međunarodno posmatranje izbora, Kodeks ponašanja za međunarodne posmatrače izbora, Deklaracija o principima za nepartijsko posmatranje izbora od strane građanskih organizacija i Kodeks ponašanja za nepartijske posmatrače*) što nam je omogućilo da izveštavamo o kvalitetu celokupnog izbornog procesa.

stavovima različitih kandidata, kao i događajima u toku izborne kampanje. Međutim, tokom izbornog procesa 2016. godine i same kampanje značajno su nedostajali predlozi konkretnih politika, jasne političke poruke i javno dostupni predizborni programi. Ono što se moglo čuti i videti na terenu su uglavnom bile lidarske kampanje, sa jako malo prostora za demokratsku debatu i dijalog. GNS posmatrači su takođe zabeležili navode o politički motivisanim incidentima u kojima se ugrožavala lična bezbednost i imovina građana. Atmosferu kampanje karakterisali su i navodi o pritiscima na birače i kupovini glasova, posebno među romskom populacijom i socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

Kao jedan od bitnih događaja koji je obeležio izborni proces 2016. godine jeste i neobjavljivanje izveštaja Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Imajući u vidu da je upravo REM nadležan za kontrolu ponašanja elektronskih medija u izbornom procesu, samo neobjavljivanje izveštaja o monitoringu predstavlja veliki problem i za izbore 2017. godine jer otvara prostor svim učesnicima izborne trke da mogu da krše izborne propise vezane za medijsku kampanju bez sankcije. Ono što je svakako nedostajalo u izbornom procesu 2016. godine jeste činjenica da REM treba da deluje proaktivno u regulisanju principa jednakog pristupa medijima za sve izborne liste i kandidate. Izveštaj REM-a o monitoringu medijskog izveštavanja tokom predizborne kampanje trebalo je da bude objavljen u što kraćem roku, kako bi se otklonile sve eventualne nedoumice u vezi sa nepristrasnošću i profesionalnošću REM-a. Ovakve preporuke su neophodne jer je REM javno saopštio, da je pratio rad nacionalnih, regionalnih i lokalnih emitera u periodu kampanje. Stoga GNS smatra da je od izuzetnog javnog interesa da ovi nalazi budu pomno analizirani u budućnosti, ali i upoređeni s nalazima monitoringa sprovedenih od strane nevladinih organizacija. Do kraja februara 2017. godine kada je nastajao ovaj tekst, REM nije odgovorio na zahteve posmatračke misije za organizovanje sastanka.

Izbori i političke stranke (kandidovanje)

Izborni proces 2016. godine je obeležilo i masovno kandidovanje političkih stranaka/koalicija političkih stranaka i grupa građana na parlamentarnim izborima. Naime, RIK-u je bilo predato čak 29 izbornih lista za parlamentarne izbore. Međutim, na glasačkom listiću 24. aprila se našlo 20 izbornih lista. Preostalih 9 izbornih lista je bilo uključeno u malverzacije sa falsifikovanim potpisima izjava birača koje su potrebne kako bi se uopšte ijedna politička stranka/koalicija ili grupa građana kandidovala. RIK je slučajnim uvidom utvrdio iste pečate kod jedne od neproglašanih izbornih lista. Nakon toga, preostale neproglašene liste su bile podlegnute detaljnijem pregledu od strane stručne službe RIK-a. Na ovaj način RIK je utvrdio da čak 7 izbornih lista poseduje preko 15.000 falsifikovanih izjava podrške birača različitim izbornim listama. Ono što je svakako najveći utisak celokupnog izbornog procesa jeste što je jedna izborna lista sa falsifikovanim potpisima ipak svoje mesto našla na glasačkom listiću (Republikanska stranka, i to zbog toga što je problem sa falsifikovanim izjavama podrške otkriven tek kada je navedena lista već zvanično proglašena od strane RIK-a). Takođe, malopre spomenuta izborna lista je osim falsifikovanih potpisa imala i nedovoljan broj podrški birača kako bi svoje mesto našla na glasačkom listiću.¹¹ Kao epilog prethodno opisane situacije javno tužilaštvo je pokrenulo istražni postupak zajedno sa MUP-om, međutim nije podignuta nijedna optužnica niti je iko od prekršioca kažnjen zbog ovih krivičnih dela. Kao što se tokom izbornog procesa moglo čuti, RIK je javno istupio sa obećanjem da će još jednom izvršiti kontrolu svih izbornih lista i utvrditi valjanost podnetih izjava podrške birača. I u ovom slučaju građani/birači su ostali uskraćeni za podatak koliko je tačno bilo falsifikovanih izjava podrške i da li je još neka izborna lista sadržavala falsifikovane izjave podrške.

11 Nakon što je RIK ustanovio da konkretna izborna lista sadrži falsifikovane izjave podrške birača, ona je automatski našla ispod 10.000 potrebnih izjava podrške kako bi učestvovala u izbornoj trci i svoje mesto našla na glasačkom listiću.

Kao još jedan proces koji je obeležio izbore 2016. godine jeste i činjenica da je RIK čak tri izborne liste odbio priznavanje statusa/svojstva stranke nacionalne manjine. Naime, RIK je pokušao da stane na kraj zloupotrebi koja je prisutna u našem izbornom sistemu od 2012. godine i koja omogućava strankama da na osnovu prirodnog praga uđu u Parlament i dobiju poslaničke mandate. Međutim, izborne liste kojima je RIK odbio priznavanje statusa manjine su iskoristile svoje pravo na izjavljivanje žalbe Upravnom sudu. Upravni sud je doneo presude kojima je poništio rešenja RIK-a i istovremeno utvrdio da podnosioci ovih lista imaju položaj političkih stranaka nacionalnih manjina. Tako je tokom perioda kandidovanja izborni proces naginjao ka situaciji da više od trećina izbornih lista budu liste kojima je priznat status nacionalne manjine. Međutim, sa pojavom falsifikovanih potpisa većina od ovih lista su isključene iz izbornog procesa. Ono što je ostalo nakon izbornog procesa 2016. godine jeste činjenica da položaj stranke nacionalne manjine i dalje nije rešen i da RIK i Upravni sud imaju različita tumačenja vezano za ovo pitanje. GNS posmatračka misija smatra da je potrebno, radi sigurnosti u izborni proces, da se ovaj problem reši kako bi istinski predstavnici nacionalnih manjina mogli da iskoriste svoja zakonom zagarantovana prava i budu reprezentovani u nacionalnom parlamentu.

Izborni proces i javni resursi u izornoj kampanji

Korišćenje državnih resursa u korist partije na vlasti predstavlja standardni način kršenja izbornih pravila i zakona i karakterističan je za mnoge države sveta. Dugoročni posmatrači GNS-a su u izbornom periodu istraživali i moguće zloupotrebe javnih resursa u korist političkih partija, tj. izbornih lista. Posmatrači su posebno posmatrali: agitovanje u korist određene političke partije; angažovanje u kampanji u toku radnog vremena; davanje finansijske ili logističke podrške određenoj političkoj partiji; izvođenje kampanje u državnim preduzećima, institucijama ili univerzitetima i pokretanje socijalnih programa i drugih vrsta davanja sa ciljem ubeđivanja pripadnika određene ciljne grupe da glasa za tu političku partiju ili politički subjekat.

Tokom predizborne kampanje bilo je očigledno da su nosioci javnih funkcija na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou vlasti vodili kampanju u korist političkih stranaka kojima pripadaju. Najčešće vidljive zloupotrebe korišćenja javnih resursa su se pojavljivale u vidu učešća predstavnika državnih organa, lokalne samouprave i javnih komunalnih preduzeća na skupovima i drugim predizbornim aktivnostima stranaka, kao i promocije lokalnih funkcionera i stranaka pri otvaranju ili renoviranju različitih objekata ili tokom javnih događaja. Registrovani su slučajevi primoravanja zaposlenih u javnim preduzećima da učestvuju na skupovima određenih političkih partija. Kampanju je obeležilo i pokretanje brojnih socijalnih i humanitarnih aktivnosti političkih stranaka, na šta su ukazale i Agencija za borbu protiv korupcije¹² i posmatračka misija KDILJP/OEBS.

Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) je zadužena za kontrolu upotrebe javnih resursa u političkoj kampanji, međutim mehanizam na osnovu kojeg ABPK reaguje na zloupotrebe, ne može se u potpunosti oceniti kao efikasan i efektivan sa stanovišta krajnjeg ishoda - epiloga procesuiranih slučajeva. Takođe, definicija "korišćenja administrativnih resursa" koju primenjuje Agencija za borbu protiv korupcije je mnogo uža od definicije formulisane međunarodnim standardima i dobrom praksom. Osim toga ne postoje javno dostupne informacije o tome da li je Agencija podnosila bilo kakve prijave u vezi sa nenamenskom potrošnjom javnih resursa, ni šta je bio ishod tih slučajeva. Agencija za borbu protiv korupcije nije iskoristila ni sva finansijska sredstva namenjena posmatranju izbora (prema Izveštaju, iskorišćenost je 70%), što je takođe jedan od indikatora (ne)efikasnosti u radu.

12 Agencija za borbu protiv korupcije, *Aktivnosti političkih subjekata u izornoj kampanji*, <http://archive.is/Epqxx>.

Izazovi u posmatranju izbora

Tokom izbornog procesa 2016. godine posmatračka misija GNS se susrela sa nekoliko izazova koji su pretili da umanje efekte i značaj posmatranja izbora po međunarodnim standardima. Prevedshodno, posmatračka misija se našla pred izazovom kako da obezbedi da 34 dugoročna posmatrača posmatraju rad opštinskih i gradskih izbornih komisija. Iako je rad izbornih komisija u načelu javan i dostupan za javnost, ovakav vid transparentnosti nije do kraja primenjen u praksi. Do samog kraja izbornog procesa postojale su određene gradske/opštinske izborne komisije koje nisu dozvolile dugoročnim posmatračima da posmatraju njihov rad. Ono čime je posmatračka misija GNS, između ostalog, doprinela u izbornom procesu 2016. godine jeste da podigne svest opštinskih/gradskih izbornih komisija da moraju više biti otvorene za javnost, jer su do sada pod ovim pojmom podrazumevali samo prisustvo medija. Danas je moguće da bilo koji građanin ili zainteresovano lice/organizacija, pristupi sednici uglavnom svih opštinskih/gradskih izbornih komisija nakon što završi proces svoje registracije (koji je uveden na nivou gradova i opština posle iskustva sa GNS-om).

Izazovi u radu posmatračke misije su postojali i na republičkom nivou. Prvi izazov koji je uočen se odnosi na podzakonska akta RIK-a prema kojima samo jedan posmatrač može biti prisutan na jednom biračkom mestu tokom izbornog dana. Imajući u vidu da se biračko mesto otvara u 7 časova ujutru i da glasanje traje do 20 časova uveče, a da osim toga posmatrači su morali da budu i sat vremena pre otvaranja biračkog mesta i vrlo često nekoliko sati nakon zatvaranja biračkog mesta na svom posmatračkom mestu, posmatračka misija GNS smatra da je nemoguće da jedan čovek sa konstantnom pažnjom isprati ovaj proces koji traje između 15 i 18 sati tokom jednog dana. Stoga je posmatračka misija GNS morala da registruje/uvode još jednu organizaciju u posmatranje izbora kako bi omogućila da postoje smene na dan izbora, na biračkim mestima.

Osim navedenog, tokom perioda posmatranja rada RIK-a je zabeleženo nekoliko slučajeva koji doprinose zaključku da je saradnja sa RIK-om bila u granicama zakonom predviđenog minimuma. Naime, posmatračka misija GNS je u više navrata slala dopis sa molbom za sastanak sa predsednikom RIK-a. Smatrali smo da kao nezavisni posmatrači imamo pravo da izvršimo uvid u falsifikovane izjave podrške birača i da imamo mogućnost da prisustvujemo štampanju glasačkih listića. Međutim jednostavno nismo naišli na otvorena vrata i spremnost na komunikaciju sa RIK-om. S tim u vezi posmatračka misija je tokom izbornog procesa izražavala želju za sastancima sa svim drugim akterima koji imaju određena ovlašćenja u izbornom procesu: Agencija za borbu protiv korupcije, MUP, javna tužilaštva, REM, itd. Kao jedan zaključak koji bi se mogao izvesti u okviru komunikacije sa izbornim akterima jeste da postoji relevantan nedostatak komunikacije između posmatračke misije i izbornih aktera koji dovodi do nemogućnosti da se određeni izborni procesi i situacije predstave građanima/biračima.

Preporuke za fer i slobodne izbore/unapređenje izbornog procesa

Imajući u vidu sve unapred izneto, posmatračka misija GNS smatra da je potrebno uraditi sledeće korake kako bi se stekli uslovi za fer i slobodne izbore.

- 1. Ažuriranje biračkog spiska i unapređenje sistema kontrole podataka** - Preporuka iz GNS izveštaja predstavlja esenciju fer i slobodnih izbora. Uskraćivanjem određenom broju birača prava da aktivno glasaju direktno se utiče na rezultate izbora. Upravo zbog toga potrebno je da se već jednom reši misterija biračkog spiska i da se isti ažurira i revidira. Takođe, potrebno je unapređenje sistema nadzora nad biračkim spiskom i otvoren dijalog svih institucija u cilju unapređenje kvaliteta podataka u biračkom spisku, uz učešće zainteresovane javnosti.
- 2. Blagovremeno objavljivanje svih podataka od značaja za izborni proces** – odnosi se na objavljivanje zapisnika sa sednica RIK-a najkasnije 24h posle održane sednice (u prošlom izbornom ciklusu nisu redovno objavljivani), kao i blagovremeno objavljivanje svih podataka od značaja za izborni proces (liste kandidata, odluke sa sednica, preliminarni rezultati). Od značaja je objavljivanje liste koordinatora RIK-a po okruzima, liste članova biračkih odbora po biračkim mestima, što do sada nije bio slučaj.
- 3. Obaveza da svi članovi biračkih odbora, makar u stalnom sastavu, prođu adekvatnu obuku za sprovođenje glasanja na biračkom mestu** - S obzirom da su birački odbori u neposrednom kontaktu sa izbornim procesom i da su u kontekstu sprovođenja izbora najviše podložni manipulacijama/protivpravnim radnjama, potrebno je jačanje zakonskih odredbi koje obavezuju adekvatnu obuku članova biračkih odbora. Trenutan način sprovođenja gorespomenutih obuka ne ispunjava dovoljno uslova da bi mogli da imamo slobodne i fer izbore. Jedan od glavnih nalaza posmatračke misije „Građani na straži“ tokom sprovođenja vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine je da članovi biračkih odbora nisu bili edukovani o pravilima i procedurama za sprovođenje izbora.
- 4. Sprečavanje zloupotrebe javnih resursa** - Kao bitan preduslov za fer izbore neophodno je regulisanje korišćenja javnih resursa tokom izborne kampanje kao i sprečavanje eventualne zloupotrebe javnih resursa. Kako bi svi učesnici izbora mogli da ravnopravno učestvuju u izbornoj utakmici potrebno je da se jasno definišu osnovni pojmovi, kao i da se jasno regulišu dozvoljene i nedozvoljene aktivnosti javnih funkcionera tokom predizborne kampanje, u cilju sprečavanja indirektna i selektivne podrške učesnicima u izbornoj utakmici.
- 5. Medijsko izveštavanje** - Potrebno je omogućiti (garantovati) jednak pristup medijima svim izbornim listama i kandidatima koji učestvuju u izbornom procesu bez diskriminacije.
- 6. Potrebno je jasnije definisati položaj stranke nacionalne manjine u izbornom ciklusu ili promeniti način registracije stranaka u pogledu statusa stranke nacionalne manjine.** Iako je odredbom Zakona o izboru narodnih poslanika RIK-u omogućeno da na osnovu svoje diskrecione odluke određenim strankama ne prizna status stranke nacionalne manjine, primena ove odredbe je bez ikakvog dejstva pošto je sudska praksa pokazala da se status stranke nacionalne manjine priznaje svakoj

stranci (od strane Upravnog suda po izjavljenoj žalbi stranaka) koja je registrovana kao stranka nacionalne manjine u registru političkih stranaka pri Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

7. Zakonom urediti položaj posmatrača, kako kratkoročnih, tako i dugoročnih posmatrača („long term observers“). Prema trenutnom rešenju, status i položaj posmatrača je definisan isključivo RIK-ovim Uputstvom za sprovođenje izbora. Ovakav dokument ne predstavlja adekvatno rešenje i ne pruža stalnost posmatračima koji su zainteresovani za praćenje rada RIK-a. Takođe, određen broj OIK/GIK svojim aktima uopšte nije predvideo niti regulisao položaj posmatrača, usled čega je praćenje njihovog rada onemogućeno.

8. Izmeniti zakonodavni okvir u pravcu dopuštanja jednoj organizaciji, akreditovanoj za praćenje izbora da može odrediti dva posmatrača na jednom izbornom mestu. Ovakva izmena je potrebna jer izborni dan traje 16 sati i shodno tome nije moguće obezbediti efikasno i pouzdano posmatranje izbora samo sa jednim posmatračem na biračkom mestu, bez prava smene posmatrača.

U cilju kvalitetnijeg posmatranja izbora, od značaja je i da proces akreditacije posmatrača ne bude vezan prema principu teritorijalnog određivanja biračkog mesta na kome će biti izvršeno posmatranje (“jedan posmatrač - jedno unapred određeno biračko mesto”). Potrebna je promena podzakonskih akata u pravcu pružanja mogućnosti posmatračima da mogu da posmatraju izbore nevezano za određeno, konkretno biračko mesto.

Impressum:

Autori/ce publikacije: Pavle Dimitrijević, Adnan Huskić, Dragan Koprivica, Milica Kovačević, Ana Marinič, Medina Mujić, Jelena Tanasković Mićanović, Dragan Zelić

Urednica publikacije: Lajla Zaimović Kurtović

Izdavač: Centar za izborne studije, Sarajevo

Za izdavača: Adnan Huskić,
predsjednik Centra za izborne studije

Dizajn i DTP: Sanja Vrzić

Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Maj 2017.

Centar za izborne studije (CIS) je nevladina organizacija osnovana sa ciljem da analizira izborne procese u Bosni i Hercegovini u svim njihovim fazama i time ih, kroz istraživačke i zagovaračke aktivnosti, približi građanima i građankama BiH, doprinese poboljšanju kvalitete i transparentnosti izbornog procesa u našoj zemlji, kao i povećanju izlaznosti građana na izbore. Osnovan je od strane grupe aktivista, analitičara i eksperata, sa godinama značajnog iskustva u oblastima političkih analiza, GOTV kampanja, kao i projekata medijskog monitoringa predizbornih kampanja.