



## **KDILJP SPECIJALNA MISIJA ZA PROCENU IZBORA Republika Srbija —Parlamentarni izbori, 21. jun 2020.g.**

---

### **IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA**

---

Parlamentarni izbori, održani 21. juna 2020. godine u Republici Srbiji, sprovedeni su efikasno, uprkos izazovima koje je nametnula pandemija COVID-19, ali dominantna uloga vladajuće stranke, uključujući i u medijima, bila je zabrinjavajuća. Nakon okončanja vanrednog stanja, učesnici su mogli slobodno da sprovedu kampanju, poštovane su osnovne slobode izražavanja i okupljanja. Prednost koju su uživale vladajuće stranke, odluka nekih opozicionih stranaka da bojkotuju izbore, i ograničena politička debata suzili su izbor i informacije dostupne biračima. Većina glavnih TV kanala i novina promovisala je politiku Vlade dajući im široku medijsku pokrivenost, time ograničavajući raznovrsnost stavova..

Predsednik Aleksandar Vučić je 4. marta 2020. godine raspisao parlamentarne izbore za 26. april. Izborni proces prekinut je 16. marta zbog uvođenja vanrednog stanja koje je proglašeno kao odgovor na izbijanje COVID-19 pandemije. Vanredno stanje ukinuto je 6. maja, a 11. maja nastavljen je izborni proces, a za novi datum izbora određen je 21. jun. Neke opozicione stranke dovele su u pitanje inkluzivnost procesa donošenja odluka u vezi sa vanrednim stanjem, kao i u vezi sa odlukom o određivanju novog datuma, zagovarajući dodatno odlaganje izbora na osnovu zabrinutosti zbog javnog zdravstvenog stanja.

Izbori su održani u kontekstu intenzivne političke polarizacije. Većina opozicionih narodnih poslanika bojkotovala je sednice parlamenta od početka 2019. godine, pozivajući se na povrede parlamentarne procedure i odsustvo smislene zakonodavne diskusije i nadzora izvršne vlasti. U septembru 2019. godine, najavili su bojkot predstojećih parlamentarnih izbora, iako su neki od njih potom odlučili da učestvuju. Protesti zbog urušavanja demokratije i nemogućnosti pristupa opozicije glavnim medijskim kućama, koji su organizovani širom zemlje od kraja 2018. godine, otvorili su put, tokom vanrednog stanja, novim demonstracijama koje su podstaknute nezadovoljstvom građana. To je dovelo do kontra protesta koje su pojedini sagovornici OEBS/KDILJP Specijalne misije za izbore (SEAM) okarakterisali kao dalje produblivanje političkih konfrontacija uoči izbora.

Izborni zakonodavni okvir u velikoj meri obezbeđuje dobar osnov za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, brojne prethodne preporuke KDILJP-a nisu uzete u obzir, uključujući i one preporuke koje se odnose na izbornu administraciju, medije, finansiranje kampanje, rešavanje sporova i sankcije za izborne presteupe. Neposredno pre izbora, Narodna skupština usvojila je izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i drugih relevantnih zakona. Dok su neke izmene usvojene nakon javne rasprave, ključni amandmani su usvojeni na brz način i bez prethodnih konsultacija, time ograničavajući inkluzivnost procesa. Na osnovu preporuka radne grupe Vlade, Vlada je kroz uputstva i preporuke uvela nekoliko pozitivnih mera koje se odnose na razne državne organe. Te mere se odnose na registraciju birača, postizbornu proveru biračkog spiska od strane birača, posmatrača izbora, sprečavanje zloupotrebe državnih sredstava, i rad regulatornog tela za medije. Činjenica da su ove mere uvedene kroz uputstva i preporuke Vlade, a ne putem izmena i dopuna zakona, daje osnov za sumnju u pravnu sigurnost.

Skorašnje izmene i dopune zakona, odnose se na smanjenje izbornog praga, za izborne liste za osvajanje poslaničkih mandata u Narodnoj skupštini, sa pet na tri posto od ukupnog broja glasova birača, kao i formulu za veću zastupljenost lista nacionalnih manjina. Iako tehnički ove izmene i dopune obezbeđuju lakšu zastupljenost u Narodnoj skupštini, nekoliko KDILJP SEAM sagovornika ukazalo je da je cilj bio da se umanjí efekat bojkota izbora od strane opozicije i da će to povećati

fragmentaciju političke scene. Skorašnjim izmenama i dopuna takođe je uvedena eksplicitna zabrana, kao i dodatno pojašnjenje u vezi sa zloupotrebom državnih sredstava, što je praćeno Vladinom kampanjom za podizanje svesti protiv takvih praksi. Ipak, mnogi KDILJP SEAM sagovornici izrazili su zabrinutost zbog nedovoljne primene tih odredi, kao i stalno nedozvoljeno korišćenje tih prednosti od strane vladajuće strukture.

Izborna administracija na dva nivoa, koja se sastoji od Republičke izborne komisije (RIK) i 8.400 biračkih odbora (BO), sprovela je izbore. Avgusta 2106. godine, političke stranke koje imaju predstavnike u skupštini, proporcionalno broju osvojenih mandata u skupštini, imenovale su 16 stalnih članova RIK-a na mandat od 4 godine. Većina KDILJP/SEAM sagovornika izrazila je poverenje u tehničku sposobnost RIK-a da efikasno organizuje izbore; međutim, političko imenovanje njenih članova, koji favorizuju vladajuću koaliciju, i dalje pobuđuje zabrinutost kod nekih sagovornika. Nakon proglašenja svih izbornih lista, RIK je u svom sastavu brojao 79 članova, uključujući 29 žena. Od ovog broja, prošireni sastav RIK-a imao je 42 člana i zamenika koji su imenovani od strane 21 izborne liste. RIK je formirao 161 ad hoc radnih tela u svim opštinama kako bi obezbedio logističku i tehničku vezu između RIK-a i BO-a. Od 161 koordinatora, njih 82 bile su žene.

Izborna administracija izvršila je svoje dužnosti u okviru zakonskih rokova, uprkos kratkom vremenskom okviru. RIK je usvajao odluke na kolegijalan način na sednicama koje su bile otvorene za posmatrače i koje su bile emitovane preko interneta što je pozitivan korak za povećanje transparentnosti. Međutim, dnevni red nije dostavljan članovima pre početka sednica, što je ograničavalo mogućnost za suštinsku debatu. Pozitivno posmatrajući, RIK je izradio i podelio poboljšane informativne materijale i materijale za obuku biračkih odbora i radnih tela, glasače i posmatrače, uključujući vodič za obezbeđivanje učešća osobama sa invaliditetom u izbornom procesu.

RIK je na inkluzivan način, proglasio 21 izbornu listu sa ukupno 3.419 kandidata. Izborne liste su morale biti podržane sa barem 10.000 overenih potpisa birača, gde svaki birač može da podrži samo jednu listu, što je u suprotnosti sa dobrom praksom i drugim preporukama KDILJP-a. Pozitivno gledajući, nakon skorašnjih zakonodavnih izmena i dopuna, pravo na overavanje potpisa potrebnih za podnošenje i proglašenje izbornih lista prošireno je na i opštinske i gradske uprave, pored javnih beležnika i osnovnih sudova. Zakon sada zahteva i kvotu od 40 procenata manje zastupljenog pola kao uslov za podnošenje i proglašenje izborne liste.

Birački spisak vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i zasniva se na opštinskim evidencijama, i podacima iz drugih državnih institucija, kao i zahtevima birača za ispravke. MDULS je uložio napore 2019. godine da izbriše zastarele i duple unose, uključujući putem poređenja sa opštinskim evidencijama, međutim nizak stepen poverenja građana u ispravnost biračkog spiska i dalje ostaje nerešeno pitanje. Bila je predviđena revizija biračkog spiska koja bi uključila organizacije civilnog društva, ali je zbog zakonskog zahteva da se efekti takve revizije na zaštitu ličnih podataka procene odložena za period posle održavanja izbora. Pozitivno gledajući, MDULS je organizovao informativnu kampanju čiji je cilj bio da se objasni način ažuriranja biračkih spiskova, što je učinjeno i objavljivanjem sveobuhvatnog priručnik na ovu temu. Uprkos dugogodišnjoj preporuci KDILJP-a, birački spiskovi i dalje nisu javno dostupni. Osim toga, izborni organi nisu zakonski obavezani da objave broj glasača upisanih u birački spisak po opštinama i okruzima do dva dana pred izbore, što smanjuje transparentnost. RIK je objavio da su 6.584.376 birača sa pravom glasa upisani u birački spisak za ove izbore, uključujući 13.251 birača koji su podneli zahtev da glasaju u inostranstvu.

Zvanična izborna kampanja počela je 4. marta, ali je prekinuta tokom vanrednog stanja. Izborna kampanja, uključujući pozive na bojkot, bila je niskog intenziteta, mada se određeni broj bilborda i postera pojavio neposredno pre održavanja izbora. Većina učesnika u izborima odlučila je da ne

organizuje masovne mitinge zbog zabrinutosti usled trenutnog zdravstvenog stanja. Vladajuća Srpska napredna stranka (SNS) organizovala je manja okupljanja sa biračima, dok je njen koalicioni partner Socijalistička partija Srbije (SPS) održala niz događaja koji su bili dobro posećeni. Medijsko izveštavanje o ovim događajima ukazuje na to da nisu poštovane mere socijalnog distanciranja. Kampanja je bila aktivnija u tradicionalnim medijima i na društvenim mrežama, gde se većina učesnika okrenula Fejsbuku i Tviteru kako bi se povezala sa biračima. Pisma, tekstualne poruke i telemarketing takođe su korišćeni, i neki sagovornici KDILJP SEAM-a izrazili su zabrinutost zbog korišćenja privatnih podataka u posedu telekom operatora u većinskom državnom vlasništvu zarad SNS kampanje.

Kampanja se koncentrisala oko COVID-19 pandemije, gde su vladajuće stranke vodile kampanju iznoseći tvrdnje o uspešnom sprečavanju širenja virusa, a opozicija je optuživala Vladu za zloupotrebu krizne situacije u svrhu izbora. Status Kosova<sup>1</sup>, spoljna politika, datum i integritet izbora, bojkot i pitanja o iskrenosti nekih izbornih lista bili su teme izborne kampanje. Važan aspekt bio je preplitanje SNS kampanje sa medijskim izveštavanjem o odgovorima predsednika i vlade na COVID-19 krizu. Predsednikova paralelna uloga predsednika SNS-a i nominalnog nosioca izborne liste još je više doprinela zamagljivanju linije između zvanične funkcije i kampanje, dovodeći u pitanje stav 5.4 OEBS-ovog dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine. To je bilo naglašeno tokom vanrednog stanja kada su, iako je zvanična kampanja bila prekinuta, predsednik i javni funkcioneri redovno informisali javnost, uključujući i o merama za očuvanje sredstava za život i zaposlenost, što je u to vreme poprimilo oblik skrivene kampanje.

Ključne prethodne preporuke KDILJP-a i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) Saveta Evrope o finansiranju kampanje i dalje nisu usvojene, kao ni preporuke za uvođenje nižih ograničenja donacija, maksimalne potrošnje, izveštavanje i objavljivanje pre izbornog dana, i proporcionalne i odvratajuće sankcije. Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK), nadležna da prati finansiranje političkih stranaka i zloupotrebu javnih sredstava, rasporedila je 120 posmatrača ABPK-e i planira da uporedi prikupljene informacije sa finansijskim izveštajima koje, u skladu sa zakonom, podnose učesnici u izborima u roku od mesec dana nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora. Odsustvo finansijskog izveštavanja pre izbornog dana ograničilo je odgovornost. Ne postoji efikasan mehanizam za utvrđivanje neprijavljenog prihoda i troškova ili isprepletenih finansijskih i političkih interesa. Uopšteno posmatrajući, regulatorni okvir za finansiranje kampanje ne obezbeđuje transparentno finansiranje kampanje i efektivan nadzora.

Većina TV kanala sa nacionalnom frekvencijom i štampanih medija promovišu politike Vlade. Nekolicina medija koji nude alternativne poglede imaju ograničenu pokrivenost i ne obezbeđuju efikasnu protivtežu, što dovodi u pitanje raznolikost političkih pogleda dostupnih većini birača u tradicionalnim medijima. Mnogi KDILJP SEAM sagovornici kritikovali su proces za izdvajanje javnih sredstava za medije, mehanizam koji je osmišljen za finansiranje projekata od javnog interesa, zbog netransparentnosti i favorizovanja medija naklonjenih vladajućoj strukturi. Ti mediji takođe imaju korist od oglašavanja državnih i javnih preduzeća, dok nezavisniji mediji tu korist nemaju. Pretnje, napadi i pritisci na kritički nastrojene novinare i medije koji su se dešavali tokom prethodnih godina, u kombinaciji sa nedostatkom finansijske nezavisnosti u medijskom sektoru, pojačali su praksu autocenzure. Slučajevi pretnji i pritisaka na novinare takođe su zabeleženi u periodu koji je prethodio izborima.

Dok su javni medijski servisi obezbedili učesnicima besplatno emitovanje i jednak pristup u izbornim programima, kao što nalaže zakon, rezultati medijskog praćenja različitih organizacija civilnog društva ukazuju da je u isto vreme Vlada imala korist od velike prisutnosti u drugim programima i na

---

<sup>1</sup> Svako pominjanje Kosova, bilo da je u pitanju teritorija, institucije ili stanovništvo, u ovom tekstu tumače se u potpunosti saglasnosti sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija.

njihovim internet portalima. Uopšteno posmatrajući, raznovrsnost stavova u elektronskim medijima bila je ograničena; na primer, oni koji su promovisali bojkot izbora uglavnom su ignorisani ili kritikovani na svim TV kanalima sa nacionalnom frekvencijom, sa izuzetkom kablovskog kanala N1. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) usvojilo je nova pravila koja dopunjavaju zakonodavni okvir za ponašanje medija tokom izbora, ali ta pravila nisu bila obavezujuća za komercijalne medije, što je bilo problematično imajući u vidu primećenu pristrasnost elektronskih medija. Nadzorni odbor formiran je da nadzire sprovođenje kampanje. Uprkos velikom broju aktivnosti za praćenje medija koje bi omogućile detaljnu analizu, i Nadzorni odbor i REM ostali su pasivni u nadzoru ponašanja medija tokom izborne kampanje. U završnoj fazi kampanje, REM je brzo reagovao i naložio prekid emitovanja nekoliko političkih oglasnih poruka uključujući spot vladajuće stranke i još jedan koji promovise bojkot izbora.

Postoje 23 registrovane nacionalne manjine u Srbiji. Nakon skorašnjih zakonodavnih izmena i dopuna, glasovi birača za liste kandidata sa statusom nacionalnih manjina se množe sa 1.35 u cilju povećanja njihove zastupljenosti. Zakon daje nadležnost RIK-u da odredi da li se izborna lista kvalifikuje za status nacionalne manjine, ali ne daje objektivne kriterijume za takvo određivanje. Mnogi sagovornici KDILJP SEAM izjavili su da su odredbe za sticanje statusa nacionalne manjine često zloupotrebljavane zarad sticanja koristi. Od pet proglašanih listi nacionalnih manjina, jedna je proglašena predstavljajući mađarsku, dve predstavljajući bošnjačku (jedna sa makedonskim koalicionim partnerom) i jedna albansku i jedna rusku nacionalnu manjinu. Druge liste su u svojim redovima imale stranke ili kandidate koji predstavljaju nacionalne manjine, posebno manje nacionalne manjine.

SEAM je upoznat da je RIK primio 16 prigovora koji su uglavnom podneti od strane učesnika u izborima uglavnom u vezi sa podnošenjem i proglašavanjem izbornih listi i 2.591 identičnih prigovora od strane birača protiv odluke RIK-a da nastavi izborni proces pozivajući se na zdravstvene rizike usled COVID-19. RIK je većinu ovih prigovora razmotrio u okviru zakonskog roka i odbacio ih kao neprihvatljive i neosnovane. Podneto je 10 žalbi Upravnom sudu, uključujući pet o podnošenju i proglašenju izbornih listi. ABPK odbacila je kao neosnovane većinu od 18 predstavljenih o zloupotrebi javnih sredstava i nepravilnostima u finansiranju kampanje, dok o nekim još uvek nije odlučeno do dana izbora. U skladu sa zakonom, odluke u vezi sa pritužbama/predstavkama blagovremeno su objavljene internet prezentacijama ovih tela.

Uprkos dugogodišnjoj preporuci KDILJP-a, zakon ne predviđa međunarodne i domaće posmatrače. RIK je dao pristup posmatračima na svim nivoima izborne administracije i akreditovao 3.341 domaćih posmatrača iz sedam organizacija civilnog društva i 111 međunarodnih posmatrača. Najveći posmatrački poduhvat je sproveo Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i Centar za praćenje izbora (CPA).

KDILJP SEAM nije posmatrala procedure izbornog dana na sistematičan i sveobuhvatan način. Na ograničenom broju posećenih izbornih mesta, postupak glasanja bio je nesmetan, a uglavnom su se procedure poštovale. Međutim postavljeni paravani često nisu osigurali tajnost glasanja, što je u suprotnosti sa OEBS-ovim opredeljenjima i drugim međunarodnim standardima. Lična zaštitna oprema bila je dostupna, ali nije dosledno korišćena. KDILJP SEAM posmatrao je slučajeve i izveštaje o kršenju izborne tišine, što je išlo u korist vladajućoj stranci. RIK je počeo da objavljuje preliminarne rezultate u 22:00 časa na dan izbora. Objavljeno je da je preliminarna izlaznost bila 50.2 procenta.

***Engleska verzija ovog izveštaja jedini je zvanični dokument.  
Nezvanični prevod dostupan je na srpskom jeziku.***

---

## **PODACI O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI**

---

Beograd, 22. jun 2020. godine – Ova Izjava predstavlja procenu čiji je cilj da se utvrdi da li su izbori sprovedeni u skladu sa OEBS-ovim opredeljenjima, međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

KDILJP je usvojio Deklaraciju o načelima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine. Ova izjava sačinjena je pre završetka izbornog procesa. Konačna procena izbora zavisice, delom, od sprovođenja ostalih faza izbornog procesa, uključujući brojanje, tabelarni prikaz i proglašenje rezultata, i postupanje sa mogućim postizbornim prigovorima i žalbama. KDILJP će objaviti sveobuhvatan konačni izveštaj koji će sadržati preporuke za moguća poboljšanja, otprilike osam nedelja nakon završetka izbornog procesa.

KDILJP SEAM, predvođen ambasadorskom Uršulom Gacek, angažovan je 6. juna i čini ga tim od 8međunarodnih stručnjaka sa sedištem u Beogradu. KDILJP SEAM nije sproveo sistematsko i sveobuhvatno posmatranje glasanja, prebrojavanja i tabelarnog prikaza rezultata tokom izbornog dana, u skladu sa KDILJP metodologijom za misije procene sprovođenja izbora. Članovi misije su, međutim, posetili ograničen broj biračkih mesta na dan izbora.

KDILJP SEAM želi da se zahvali državnim organima Republike Srbije na pozivu da posmatra izbore, kao i Republičkoj izbornoj komisiji i Ministarstvu spoljnih poslova za pruženu pomoć. Takođe izražava zahvalnost drugim državnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva, i predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za dodatne informacije, molimo Vas da se obratite:

- Ambasadorke Urszuli Gacek, šefici KDILJP SEAM u Beogradu (+381-63-694 260)
- Katyi Andrusz, KDILJP portparolke (+48-609-522 266) ili Kseniyi Dashutsinoj, KDILJP savetnici za izbore u Varšavi (+48-603-793 786);

**KDILJP SEAM adresa:**

Kraun plaza Beograd hotel, prvi sprat  
Vladimira Popovića 10, 11070 Beograd  
Tel.: +381-63-694 260; E-mail: [office@odihr.rs](mailto:office@odihr.rs)