



АТЛАС ИЗБОРНИХ МАНИПУЛА- ЦИЈА

Приручник за препознавање,
документовање и правну оцену
изборних манипулација



Београд, 2026.

— |

| —

— |

| —

ПРЕДГОВОР

Слободни и поштени избори представљају темељ демократског друштва. Њихов интегритет не зависи само од права грађана да гласају, већ и од тога да ли се избори одвијају у условима политичког плурализма, равноправне изборне утакмице, законитог рада изборних органа и веродостојног утврђивања резултата.

Изборне манипулације не настају искључиво на дан гласања. Оне почињу много раније кроз: злоупотребу јавних ресурса, притиске на бираче, неравноправну медијску заступљеност, манипулације бирачким списком, куповину гласова и злоупотребу институција, а могу се наставити током гласања, пребројавања гласова, транспорта изборног материјала и обраде резултата.

Ова публикација настала је са циљем да изборне неправилности прикаже као делове једног повезаног система, да објасни како функционишу, како се препознају и документују, које правне норме, у таквим околностима, могу бити повређене и којим институцијама се такве неправилности пријављују. Намењена је члановима бирачких одбора, контролорима, посматрачима, правницима, новинарима, организацијама цивилног друштва, политичким актерима и свим грађанима који желе да допринесу заштити изборне воље.

Приручник прави разлику између ненамерних неправилности, намерних манипулација, изборних превара и системских облика утицаја на изборну вољу. Истовремено, указује да појединачни инциденти, када се понављају организовано и у већем обиму, могу угрозити интегритет читавог изборног процеса.

Публикација се превасходно ослања на искуства из изборних процеса у Републици Србији током периода власти Српске напредне странке. Навођење појединачних случајева не представља унапред донету правну оцену одговорности, већ се, када не постоји правоснажна одлука, заснива на документованим чињеницама, наводима и доступним изворима.

Заштита изборног интегритета није само обавеза изборних органа, већ заједничка одговорност институција, медија, посматрача, контролора и грађана. Ова публикација представља допринос том заједничком задатку.

1. СВРХА И СТРУКТУРА ПУБЛИКАЦИЈЕ

Циљ публикације је да систематизује најчешће облике изборних неправилности, злоупотреба, манипулација и превара, да објасни њихово место и утицај у изборном процесу, пружи практична упутства за њихово препознавање и документовање, повеже их са релевантним домаћим прописима и међународним изборним стандардима и учесницима у изборном процесу омогући основне информације о надлежним институцијама и механизмима заштите.

Публикација не обухвата само она поступања која непосредно мењају број гласова. У њен предмет улазе и радње којима се утиче на слободу опредељивања бирача, равноправност учесника избора, доступност информација, тајност гласања, законитост рада изборних органа и поверење јавности у изборни процес.

Документ је настао систематизацијом јавно доступних извора, извештаја домаћих и међународних посматрача, искустава чланова бирачких одбора и контролора, анализа, судске и изборне праксе, медијски документованих случајева и образаца поступања учесних током више изборних циклуса.

Публикација се заснива на релевантним домаћим правним прописима, подзаконским актима и пракси изборних комисија и судова, уз примену правног оквира који је важио у време конкретног изборног догађаја.

Посебно се користе релевантни извештаји, препоруке и анализе ODIHR-а, Венецијанске комисије, домаћих посматрачких мисија, организација цивилног друштва, као и независних и регулаторних институција.

Ради очувања кредибилитета публикације, међусобно се разликују утврђене чињенице, документоване неправилности, наводи, индиције и аналитичке оцене. Посебно је важно да се сумње

и пријаве не представљају као доказане чињенице или утврђена кривична дела.

Основна јединица анализе у приручнику јесте појединачни облик изборне манипулације. Свака јединица добија посебну шифру у зависности од фазе изборног процеса:

- PRE – манипулације пре формалног почетка или у раним фазама избора;
- КАМ – манипулације током изборне кампање;
- ВМ – манипулације на бирачком месту;
- BR – манипулације током бројања гласова;
- POST – манипулације након затварања бирачког места и у поступку утврђивања резултата.

(Ознака се састоји од скраћенице фазе и редног броја, на пример: ВМ-04 или POST-03)

Ова публикација има неколико ограничења. Изборне манипулације се често спроводе прикривено, па нису увек јавно доступне или документоване. Непоступање надлежних органа не значи да неправилност није постојала, као што ни сама пријава не доказује да је постојала. Правна оцена сваког случаја зависи од конкретних чињеница, док се расположиви докази и извори могу значајно разликовати. Како се изборни прописи временом мењају, правни оквир је потребно редовно ажурирати и проверити пре његове примене.

2. ГЛОСАР ПОЈМОВА

Изборна неправилност

Изборна неправилност је свако одступање од прописаних правила изборног процеса, без обзира на то да ли је оно настало намерно, услед незнања, непажње, погрешног тумачења прописа, организационог пропуста или техничке грешке, па сама по себи не подразумева намеру утицаја на изборни резултат.

Изборна манипулација

Изборна манипулација је намерна радња, пропуст или организована пракса којом се утиче или покушава утицати на слободну вољу бирача, равноправност учесника, изборни поступак, резултате или правну заштиту. Она не мора непосредно променити број гласова – довољно је да наруши услове одлучивања или политичког надметања.

Изборна злоупотреба

Изборна злоупотреба подразумева коришћење права, положаја, институције, јавног ресурса, личног податка или прописане процедуре у сврху која је супротна њеној законској или демократској намени.

Примери могу укључивати употребу јавних ресурса у страначке сврхе, коришћење службеног положаја за притисак на бираче или прибављање података о грађанима ради политичке контроле.

Изборна превара

Изборна превара је намерна противправна радња којом се обманом, фалсификовањем, прикривањем, заменом или другим недозвољеним поступањем настоји стећи незаконита изборна предност, повредити изборно право или изменити веродостојно исказана изборна воља.

Постојање изборне преваре као правно утврђене чињенице зависи од конкретних доказа и одлуке надлежног органа. Зато се у опису нерешених случајева користе формулације као што су „сумња на изборну превару”, „навод о изборној превари” или „поступање које може имати елементе изборне преваре”.

Изборна крађа

Израз „изборна крађа” није јединствен правни термин. У јавном и политичком говору користи се за различите појаве – од појединачног незаконитог гласања до системског мењања изборне воље.

У овој публикацији израз се употребљава ограничено, као колоквијални назив за тешке, организоване или системске изборне преваре које могу значајно утицати на изборни резултат или онемогућити веродостојно утврђивање изборне воље.

Када се говори о правној одговорности, користе се прецизни називи конкретних радњи и правних повреда.

Изборни интегритет

Изборни интегритет подразумева: поштовање демократских принципа и изборних правила током целог изборног процеса, укључујући слободно и једнако бирачко право, тајност гласања, равноправност учесника, непристрасност изборне администрације, тачно утврђивање резултата и делотворну правну заштиту.

Системска манипулација

Системска манипулација подразумева координисано, организовано или понављано поступање ширег обима, често уз коришћење јавних ресурса или подршку надлежних, које може утицати на изборни резултат или легитимитет избора. Не утврђује се на основу изолованог догађаја, осим уколико он открива шири механизам.

Образац поступања

Образац поступања постоји када се сличне радње понављају на више места или у више изборних циклуса, са заједничким карактеристикама у погледу начина извршења, средстава, актера или доказа. Појединачан случај није довољан за закључак о системском обрасцу, већ је неопходно постојање већег броја међусобно повезаних и проверљивих случајева.

Контролор и члан бирачког одбора

У јавности се израз „контролор” често користи за лице које је изборна листа предложила за члана или заменика члана бирачког одбора.

Контролор није неформални посматрач. Када је именован у бирачки одбор, он има права и обавезе члана тог органа и учествује у његовом раду у складу са законом и упутствима надлежне изборне комисије.

Његова улога обухвата:

- праћење законитости рада;
- учешће у доношењу одлука;
- контролу изборног материјала;
- праћење гласања и бројања;
- стављање примедби у записник;
- потписивање записника или навођење разлога због којих га не потписује;
- обавештавање овлашћених предлагача о уоченим проблемима.

Контролор не сме ометати гласање, нарушавати тајност гласања, водити кампању на бирачком месту или самовољно одузимати изборни материјал.

Посматрач

Посматрач је лице акредитовано од стране надлежне изборне комисије које у име домаће или међународне организације непристрасно прати изборни процес, бележи запажања и, у складу са правилима, поставља питања, али не учествује у раду и одлучивању изборних органа, не сме да утиче на ток изборног поступка нити да рукује изборним материјалом или омета гласање.

Капиларни гласови

Израз „капиларни гласови” означава систем организованог прикупљања података о потенцијалним и сигурним гласачима преко разгранате мреже страначких активиста, запослених, локалних посредника или других лица.

Само вођење евиденције о присталицама политичке организације није нужно противправно. Проблем настаје када се подаци прикупљају без правног основа, злоупотребом службених или пословних евиденција, уз притисак, претњу, условљавање или надзор начина гласања.

Сигуран глас

„Сигуран глас” је страначки термин за лице од којег се очекује или за које се тврди да ће гласати за одређену изборну листу или кандидата.

Политичко убеђивање грађана је дозвољени део кампање. Међутим, формирање „сигурних гласова” постаје проблематично када је повезано са незаконитом обрадом личних података, притиском, праћењем излазности, куповином гласова, претњама или условљавањем права и услуга.

Паралелни списак

Паралелни списак је незванична евиденција бирача која се води ван законом прописане изборне документације. Само постојање таквог списка није аутоматски незаконито, али његова правна оцена зависи од извора података, начина њиховог прикупљања и обраде, сврхе за коју се користи и повезаности са притисцима на бираче – контролом излазности, доказивањем гласања, куповином гласова или другим облицима незаконитог утицаја на изборну вољу.

Функционерска кампања

Функционерска кампања означава коришћење јавне функције, службених активности и институционалне видљивости ради промовисања изборног учесника.

Она се може испољити кроз нагло повећање броја јавних догађаја, отварање објеката, доделу помоћи, посете јавним установама и медијско представљање функционера на начин који брише границу између службене дужности и изборне промоције.

Није свака активност јавног функционера током кампање незаконита. Оцена зависи од употребе јавних ресурса, начина представљања, садржаја поруке, учесталости активности и правила која уређују поступање јавних функционера и медија.

Куповина гласова

Куповина гласова подразумева давање или обећање новца, робе, услуге, посла, помоћи или друге користи у замену за гласање, не-гласање или гласање за одређеног учесника.

Она може бити директна или прикривена, индивидуална или организована. Посебно је тешко разликовати закониту социјалну меру од изборног подмићивања када се јавна давања временски поклапају са кампањом. За оцену су важни: правни основ, општост мере, време доношења, начин представљања и постојање захтева или очекивања у вези са гласањем.

Преправљање записника

Преправљање записника подразумева неовлашћену или не-транспарентну измену података о раду бирачког одбора или резултатима гласања. Исправка очигледне грешке дозвољена је само ако је спроведена у прописаном поступку, уз видљив траг измене и учешће овлашћених лица. Посебно су спорне измене извршене након потписивања записника или примопредаје изборног материјала.

Погрешан унос резултата

Погрешан унос резултата је неслагање између података из записника бирачког одбора и података унетих у званичну базу или објављених у резултатима.

Он може бити последица ненамерне техничке грешке, али и намерне замене бројева или резултата изборних листа. Због тога је неопходно поређење објављених података са копијом оригиналног записника.

Осетљиви лични подаци и политичко опредељење

Подаци о политичком мишљењу и опредељењу представљају посебно осетљиву категорију података о личности.

Њихово прикупљање, повезивање са именом, запослењем, адресом, социјалним статусом или другим личним околностима може створити основу за притисак, дискриминацију и политичку контролу.

Због тога се сваки паралелни списак мора посматрати и из угла правила о заштити података о личности, а не само изборног законодавства.

Политички притисак

Политички притисак је принуђавање, застрашивање или условљавање лица због политичког опредељења, најчешће у вези са запослењем, социјалним правима, јавним услугама или другим користима. Може бити непосредан или посредан, кроз очекивање политичке активности или доказа о гласању.

Злоупотреба јавних ресурса

Злоупотреба јавних ресурса постоји када се новац, просторије, возила, опрема, запослени, подаци, службена комуникација или друга средства јавног органа користе ради изборне користи одређеног политичког учесника, супротно закону и начелу политичке неутралности јавне управе.

3. ТИПОЛОГИЈА И СИСТЕМ ИЗБОРНИХ МАНИПУЛАЦИЈА

Изборне манипулације могу се јавити у свакој фази изборног циклуса. Неке су усмерене на формирање политичке воље грађана пре расписивања или одржавања избора, друге на услове у којима се води изборна кампања, треће на сам поступак гласања, а четврте на бројање гласова, изборни материјал и утврђивање резултата.

Подела по фазама изборног процеса омогућава: лакше препознавање ризика, ефикаснију припрему контролора и посматрача, систематично прикупљање доказа, правилно утврђивање надлежности и разликовање појединачних неправилности од организованих и системских облика изборне манипулације.

Типологија у овој публикацији не полази искључиво од места на којем се радња дешава, већ од њене основне сврхе и последице.

Тако се, на пример, фотографисање гласачког листића физички дешава на бирачком месту, али може бити завршни део претходно организоване куповине или контроле гласа. Паралелни спискови могу бити формирани током кампање, употребљавани на дан избора и касније коришћени за награђивање или кажњавање бирача.

Поједине манипулације зато могу бити повезане са више категорија. Оне се сврставају у фазу у којој имају најизраженије дејство, уз упућивање на сродне појаве.

Изборне манипулације разврставају се у пет главних група:

Манипулације пре изборне кампање и у припреми избора (PRE)

Обухватају утицај на изборне услове, бирачки списак, кандидовање, институције, запослене и друге групе грађана пре непосредног почетка гласања.

Манипулације током изборне кампање (КАМ)

Обухватају неравноправну изборну утакмицу, злоупотребу функција и јавних ресурса, притиске, куповину гласова, медијске злоупотребе и незаконито прикупљање података о бирачима.

Манипулације на бирачком месту (ВМ)

Обухватају неправилности приликом отварања бирачког места, идентификације бирача, издавања листића, обезбеђивања тајности гласања и рада бирачког одбора.

Манипулације током бројања гласова (ВР)

Обухватају поступања од затварања бирачког места до утврђивања резултата рада бирачког одбора и паковања изборног материјала.

Манипулације након утврђивања резултата на бирачком месту (POST)

Обухватају транспорт и предају изборног материјала, накнадне измене записника, погрешан унос и објављивање резултата, онемогућавање правне контроле.

Систем контролисаног гласања

Може обухватити:

1. прикупљање личних података;
2. прављење списка сигурних гласова;
3. притисак или обећање користи;
4. организовани превоз;
5. праћење излазности;
6. фотографисање листића или бугарски воз;
7. евидентирање да је обавеза испуњена;
8. награду или санкцију после избора.

Свака појединачна радња може изгледати ограничено, али њихово повезивање показује организовани механизам.

Манипулација бирачким списком обухвата:

1. пријаву пребивалишта;
2. упис у бирачки списак;
3. организовани долазак;
4. гласање у локалној средини;
5. нетранспарентно поступање институција по захтевима за проверу.

Манипулација резултатом обухвата:

1. додавање или уклањање листића;
2. погрешно проглашавање важећих и неважећих листића;
3. нетачно бројање;
4. нетачно попуњавање записника;
5. накнадну измену записника;
6. погрешан електронски унос;
7. одбијање увида;
8. онемогућавање правне заштите.

4. ПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ИНТЕГРИТЕТА

За правну оцену изборне неправилности потребно је утврдити:

- која је конкретна радња предузета;
- ко ју је предузео;
- у којој фази изборног процеса;
- које право, правило или поступак су повређени;
- да ли је постојала намера;
- каква је последица наступила;
- који је орган надлежан за поступање;
- које правно средство стоји на располагању;
- у ком року се оно може употребити.

Један догађај може истовремено представљати више различитих правних повреда.

На пример, организовано прикупљање података о политичком опредељењу запослених може отворити питања заштите података о личности, злоупотребе службеног положаја, дискриминације, повреде радних права, политичког притиска и, ако је праћено принудом, претњом или давањем користи, кривичне одговорности.

Исто тако, фотографисање гласачког листића не мора само по себи доказивати куповину гласа, али ако је у вези са исплатом новца, паралелним списком и сведочењем бирача, може представљати део ширег механизма контролисаног гласања.

Зато правни оквир у овој публикацији не треба користити механички. Навођење закона и члана не замењује утврђивање чињеница.

УСТАВНЕ ОСНОВЕ

Изборно право

Устав Републике Србије гарантује право пунолетног држављанина да бира и да буде биран. Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Устав такође предвиђа да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

Из ових начела произлазе четири основна захтева:

Општост изборног права

Свако лице које испуњава уставне и законске услове мора имати стварну могућност да гласа и да се кандидује. Незаконито брисање из бирачког списка, неосновано онемогућавање гласања или кандидовања и дискриминаторно поступање према појединим групама бирача представљају повреду овог начела.

Једнакост изборног права

Глас сваког бирача мора имати једнаку правну вредност. Једнакост се нарушава вишеструким или неовлашћеним гласањем, додавањем непостојећих гласова и различитим вредновањем гласова супротно закону.

Слобода избора

Бирач мора одлуку донети без претње, принуде, куповине, контроле или незаконитог условљавања. Слобода није обезбеђена само одсуством физичке силе. Она може бити нарушена и претњом отказом, губитком социјалне помоћи, ускраћивањем јавне услуге, праћењем излазности или захтевом да бирач докаже за кога је гласао.

Тајност гласања

Бирач гласа лично, а његов избор не сме бити доступан другим лицима. Ово начело повређују: гласање у туђе име, породично гласање, неовлашћена помоћ, фотографисање или праћење попуњавања листића и свака могућност препознавања гласа бирача.

Устав представља основ за тумачење свих изборних закона и поступака. Устав гарантује и право грађана да буду истинито, потпуно и благовремено обавештени о питањима од јавног значаја, што је посебно важно за медијске услове изборне кампање.

Друга уставна права значајна за изборе

Изборни интегритет зависи и од поштовања других уставних права, нарочито права на подношење правног средства, слободу изражавања, окупљања и удруживања, приватност, заштиту података о личности, обавештеност и забрану дискриминације. Зато изборна манипулација може бити правно релевантна и када представља повреду ових права, а не само изборних прописа.

ОСНОВНИ ИЗБОРНИ ЗАКОНИ

Закон о избору народних посланика

Закон о избору народних посланика уређује изборни поступак, надлежности изборних органа, кандидовање, гласање, утврђивање резултата и заштиту изборног права. За ову публикацију посебно су значајне одредбе о раду Републичке и локалних изборних комисија и бирачких одбора, затим о уређењу бирачких места, идентификацији бирача, тајности гласања, гласању ван бирачког места, изборном материјалу, утврђивању резултата, контроли записника и правној заштити. Изменама из маја 2026. године уведене су обавезне обуке за чланове локалних изборних комисија и бирачких одбора. При примени овог приручника потребно је користити одредбе закона које су важиле у време конкретних избора.

Закон о локалним изборима

Закон о локалним изборима уређује избор одборника на основу општег и једнаког изборног права, путем слободних и непосредних избора, уз тајно и лично гласање.

За локалне изборе посебно је значајно пребивалиште бирача на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује изборно право. Зато законитост пријаве пребивалишта и тачност бирачког списка могу непосредно утицати на састав локалног бирачког тела.

Закон уређује изборне органе и листе, гласање, утврђивање резултата, понављање гласања и правну заштиту.

Изменама из маја 2026. године предвиђени су нови услови у погледу обучености лица која се именују у органе за спровођење локалних избора.

Закон о избору председника Републике

Закон о избору председника Републике уређује кандидовање и избор председника, док се у већем делу поступка примењују општа правила о изборним органима, бирачком списку, гласању, бројању, записницима и заштити изборног права. Када се истовремено одржава више врста избора, неопходно је раздвојити изборни материјал и резултате за сваку врсту избора, јер њихово мешање може бити последица грешке, али и средство прикривања неправилности.

Закон о Јединственом бирачком списку

Јединствени бирачки списак је стална и редовно ажурирана јавна евиденција држављана са бирачким правом, коју по службеној дужности води надлежно министарство, при чему у њега свако лице може бити уписано само једном.

Правно релевантне промене у бирачком списку обухватају упис, брисање, измену и исправку података, као и промену места гласања, пребивалишта или података о гласању ван места пребивалишта.

Посебно треба разликовати:

1. нетачан податак настао административном грешком;
2. неблаговремено ажурирање службене евиденције;
3. незакониту или фиктивну пријаву пребивалишта;
4. намерно састављање нетачног бирачког списка ради утицања на изборе.

Само постојање преминулог лица у неком приказу или обавештењу није довољно да се закључи да је његов глас злоупотребљен. Потребно је утврдити да ли је лице било у закљученом изводу, да ли постоји потпис, да ли је издат листић и да ли постоје други докази.

Изменама из 2025. године уведени су додатни механизми увида, примедби и ревизије тачности и ажурности бирачког списка. Чланови и заменици чланова Републичке изборне комисије добили су приступ посебном модулу за увид у податке, уз прописана ограничења и поступак подношења примедби.

Закон о спречавању корупције

Закон о спречавању корупције забрањује јавним функционерима да користе јавне ресурсе, укључујући јавну имовину, буџетска средства, службене просторије, возила, опрему и запослене, за промоцију политичких странака или изборних учесника. При оцени да ли је дошло до злоупотребе није довољно да се активност одвија током кампање, већ је потребно утврдити да ли су коришће ни јавни ресурси ради стицања изборне предности, односно да ли службена активност фактички представља страначку промоцију.

Подзаконски акти и упутства

Поред закона, спровођење избора детаљније уређују упутства, обрасци, роковници, приручници и одлуке изборних комисија, којима се прописују правила рада изборних органа, поступања са изборним материјалом и утврђивања изборних резултата.

Републичка изборна комисија објављује изборне законе, упутства, обрасце, записнике, роковнике и друга изборна документа.

Контролор не треба да се ослања само на опште знање закона. За сваки изборни циклус мора да користи упутство и правила донета баш за те изборе.

Надлежност Повереника

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности могу се пријавити сумње на незакониту обраду личних података.

Корисно је приложити:

- фотографију или копију списка, уз заштиту података трећих лица;
- поруку којом се подаци траже;
- упутство за унос података;
- назив организације или органа који их прикупља;
- сврху која је наведена;
- информацију о томе одакле су подаци вероватно преузети;
- доказ да лице није дало пристанак;
- опис евентуалног притиска.

Спискове са личним подацима не треба јавно објављивати у целини. Доказ треба доставити надлежном органу уз одговарајућу заштиту.

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ИЗБОРНИХ ПРАВА

Општа напомена

Није свака изборна неправилност кривично дело.

За кривичну одговорност потребно је да радња има обележја кривичног дела, да постоји кривица и да нема околности које искључују противправност.

Кривична пријава може се поднети полицији или јавном тужилаштву. Подносилац не мора правно савршено да квалификује дело. Важније је да тачно опише чињенице и достави доказе.

Повреда права кандидовања

Кривична одговорност може постојати када се противправним поступањем спречи или омета кандидовање на изборима, укључујући онемогућавање подношења изборне листе, уништавање документације, претње кандидатима или злоупотребу службеног положаја.

Повреда права гласања

Ово кривично дело постоји када се лице противправно спречи да гласа, незаконито избрише или не упише у бирачки списак, или се силом и претњом принуди да гласа, не гласа или гласа за одређеног кандидата.

Давање и примање мита у вези са гласањем

Кривично дело врши лице које другоме понуди, да или обећа награду, поклон или другу корист да би гласао, одустао од гласања или гласао за или против одређеног лица или предлога.

Одговорност може постојати и на страни лица које корист захтева или прима.

Није неопходно да обећана корист заиста буде исплаћена нити да бирач гласа на договорени начин. Правно је значајно и само нуђење или обећање користи са одговарајућом намером.

Када дело изврши члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем, закон предвиђа строже кажњавање.

Злоупотреба права гласања

Кривична одговорност може постојати за гласање у туђе име, вишеструко гласање или употребу више листића, као и за члана бирачког одбора који то омогући.

Ово дело може обухватити употребу туђег документа, лажни потпис, изостанак провере прста, издавање више листића или сарадњу чланова бирачког одбора.

Састављање нетачног бирачког списка

Кривичноправна одговорност може постојати када лице, у намери да утиче на резултат избора, сачини нетачан бирачки списак. Кључна је намера утицања на резултат. Административна грешка или неблаговремено ажурирање не представљају аутоматски ово кривично дело.

Спречавање одржавања гласања

Кривично дело може постојати када неко силом, претњом или другим противправним начином спречи гласање на бирачком месту. Посебно је уређено и ометање гласања изазивањем нереда услед којег гласање буде прекинуто.

Повреда тајности гласања

Тајност гласања може бити повређена посматрањем или откривањем гласа, препознатљивим обележавањем листића, принудним фотографисањем, породичним гласањем или неовлашћеним присуством иза паравана.

Када повреду изврши члан бирачког одбора или друго лице које врши дужност у вези са гласањем, одговорност је тежа.

Фалсификовање резултата гласања

Ово је једно од најтежих кривичних дела против изборних права и односи се на свако намерно мењање изборних резултата, укључујући додавање или одузимање листића и гласова, нетачно бројање, преправљање записника, неистинит унос или објављивање лажних резултата. Кривични законик, поред овог дела, прописује и друга кривична дела против изборних права, као што су: повреда права кандидовања и гласања, изборно подмићивање, злоупотреба гласања, нетачни бирачки спискови и повреда тајности гласања.

Уништавање изборних докумената

Кривичноправно могу бити релевантни: уништавање, оштећивање, прикривање или одузимање гласачких листића, бирачких спискова, записника и друге изборне документације.

Посебно је важно одмах обезбедити доказ о последњем познатом стању материјала, лицима која су њиме располагала и времену када је нестанак или оштећење уочено.

Друга кривична дела

У зависности од околности, изборна манипулација може имати и обележја злоупотребе положаја, корупције, фалсификовања, принуде, угрожавања сигурности, повреде права, насиља или удруживања ради вршења кривичних дела.

Давање и примање мита у вези са гласањем изричито је обухваћено и законом који уређује посебну организацију државних органа за сузбијање корупције, у оквиру услова прописаних тим законом.

ПРЕКРШАЈНА ОДГОВОРНОСТ

Прекршајна одговорност

Поједина поступања која не представљају кривично дело могу бити прекршаји.

Прекршајна одговорност може бити прописана изборним, антикорупцијским, медијским и другим законима који уређују политичко финансирање, заштиту података и јавни ред и мир.

Пријава треба да буде поднета органу који је надлежан за покретање или вођење одговарајућег поступка.

Одговорност члана бирачког одбора

Члан бирачког одбора може сносити прекршајну, кривичну или политичку одговорност. Поступање по очигледно незаконитом налогу не ослобађа га одговорности.

Одговорност јавног службеника и функционера

Јавни службеник или функционер може одговарати за коришћење службених података и јавних ресурса у страначке сврхе, политичко условљавање запослених, одмазду, злоупотребу овлашћења или спречавање пријављивања неправилности. У зависности од радње, овде поступају антикорупцијски, надзорни, полицијски, тужилачки и судски органи.

ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА

Републичка изборна комисија

Републичка изборна комисија има централну улогу у спровођењу парламентарних и председничких избора и обавља законом утврђене послове који се односе и на општи изборни оквир.

Њене надлежности, зависно од врсте избора, обухватају уређивање и координацију изборног поступка, проглашење листа, обезбеђивање материјала, обуку изборних органа и утврђивање и објављивање резултата.

РИК није орган кривичног гоњења. Када постоји сумња на кривично дело, изборна комисија не замењује полицију и тужилаштво.

Локална изборна комисија

Локална изборна комисија организује локалне изборе, именује бирачке одборе, контролише изборни материјал и записнике, утврђује резултате и одлучује о питањима из своје законске надлежности. Када се истовремено спроводи више врста избора, надлежности различитих изборних комисија морају бити јасно разграничене.

Бирачки одбор

Бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту. Он је одговоран за организацију и законито спровођење гласања, контролу изборног материјала, проверу бирача, тајност и ред, бројање гласова, вођење записника и предају материјала. Сваки члан има право и обавезу да прати цео поступак. Одлука већине не може учинити законитом радњу која је супротна закону.

Председник бирачког одбора

Председник организује рад бирачког одбора, али не може самостално доносити одлуке нити ограничавати права других чланова. Такође, не сме да ускрати увид у изборни материјал, одбије уношење примедбе, мења резултате, тражи потписивање празног записника или поступа супротно прописаној процедури.

ПОЛИЦИЈА И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Када се обавештава полиција?

Полицију треба обавестити када постоји:

- насиље;
- претња;
- нарушавање јавног реда;
- спречавање гласања;
- уништавање или крађа материјала;
- неовлашћено оружје;
- физичко застрашивање;
- организована куповина гласова;
- лице затечено у радњи која може представљати кривично дело;
- непосредна опасност по људе или материјал.

Члан бирачког одбора не сме да спроводи истрагу, претреса лица, одузима телефон или употребљава силу, осим у законским границама правила нужне одбране и крајње нужде.

Улога јавног тужиоца

Јавно тужилаштво руководи предистражним поступком и одлучује о кривичном гоњењу.

Тужилаштву треба доставити:

- прецизан опис;
- датум и време;
- место;
- имена лица која су учествовала;
- имена сведока;
- фотографије и снимке;
- службене документе;
- податак о томе где се налази оригинал;
- податак о томе да ли је полиција обавештена;
- опис могуће опасности од уништења доказа.

Подносилац пријаве не мора да зна тачан члан Кривичног законика. Треба избегавати преувеличавање и ограничити се на проверљиве чињенице. Постоји законска обавеза да садржај кривичне пријаве буде истинит, лажно пријављивање је кривично дело.

Чување доказа

Када је реч о аудио-визуелним и дигиталним доказима, битно је:

- сачувати оригинални фајл;
- не мењати назив и садржај без потребе;
- направити резервну копију;
- забележити ко је аутор;
- забележити време и место;
- не објављивати цео материјал пре предаје надлежнима уколико би то угрозило поступак;
- сачувати поруке, позиве и метаподатке;
- водити рачуна о заштити података о личности;
- водити белешку о томе коме је копија предата.

СУДСКА И ДРУГА ПРАВНА ЗАШТИТА

Изборни приговор

Приговор служи за заштиту изборног права у оквиру изборног поступка.

Он мора бити благовремено поднет надлежном органу, јасно одређен, заснован на конкретној радњи и поткрепљен расположивим доказима.

У приговору треба навести:

1. назнаку коме се приговор подноси;
2. податке о подносиоцу;
3. уколико приговор подноси подносилац проглашене изборне листе: назив листе и њеног подносиоца, као и податке о овлашћеном заступнику;
4. потпис подносиоца;
5. предмет приговора: податке о оспореној одлуци или опис оспорене радње, уз навођење ко ју је и када предузео;
6. чињенице на којима се приговор заснива;
7. доказе.

Најчешћа грешка је предуго чекање да се прикупе сви могући докази уз ризик да рок за приговор истекне. Приговор треба поднети у року са доступним доказима, уз јасно навођење осталих доказа до којих орган може доћи.

Уношење примедбе у записник

Примедба у записнику је један од најважнијих начина непосредног документовања догађаја на бирачком месту.

Примедба треба да буде конкретна.

Није довољно написати: „Било је много неправилности.”

Потребно је написати: „У 14.35 часова члан бирачког одбора издао је гласачки листић лицу које није претходно потписало извод из бирачког списка. На пропуст су указали чланови А и Б. Листић је предат бирачу пре отклањања неправилности.”

Примедба треба да садржи: време, радњу, лице, реакцију одбора, доказ, исход, име члана који захтева унос.

Увид у изборни материјал

Увид може бити пресудан за проверу записника, потписа, броја и важења листића, правилности паковања, неслагања у резултатима и накнадних исправки.

При увиду треба водити сопствену белешку и евидентирати: датум, време, присутна лица, прегледани материјал, стање печата и паковања, уочена неслагања, дозвољене фотографије или копије и евентуално одбијање приступа.

Судска заштита

Судска заштита зависи од врсте избора и одлуке која се оспорава, а поред изборног поступка могу се водити и управни, кривични, прекршајни, парнични, радни и други поступци. Покретање једног поступка не искључује друге јер иста радња може истовремено бити предмет изборног приговора и кривичне пријаве.

НАДЛЕЖНОСТИ ДРУГИХ ИНСТИТУЦИЈА

Министарство надлежно за државну управу

Надлежно је за вођење, ажурирање, закључење и проверу тачности Јединственог бирачког списка, као и за друге законом прописане послове.

Агенција за спречавање корупције

Надлежна је за контролу финансирања политичких активности и трошкова кампање, поступања јавних функционера и злоупотребе јавних ресурса у оквиру законских овлашћења.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Надлежан је за: незакониту обраду личних података, неовлашћено прикупљање политичких ставова, злоупотребу службених база, приступ подацима од јавног значаја и друга питања у оквиру своје надлежности.

Заштитник грађана

Може испитати поступање органа управе и повреде права грађана када су испуњени услови из закона којим је уређен његов рад. Он не замењује надлежне изборне, судске и истражне органе, али може поступати у случају системских пропуста управе, неједнаког поступања, непоступања органа и повреде права осетљивих група.

Повереник за заштиту равноправности

Може поступати када политичко опредељење или претпостављено опредељење доведе до дискриминаторног поступања у областима обухваћеним законом.

КОЈОЈ ИНСТИТУЦИЈИ СЕ ОБРАТИТИ?

Појава	Примарна институција	Могуће додатне институције
Нетачан упис у бирачки списак	Надлежна управа или министарство	Изборна комисија, суд, тужилаштво ако постоји намера
Спречавање гласања	Бирачки одбор и изборна комисија	Полиција, тужилаштво
Куповина гласова	Полиција и тужилаштво	Агенција, изборна комисија
Претња бирачу	Полиција и тужилаштво	Послодавац, инспекција рада, Повереник за равноправност
Гласање у туђе име	Бирачки одбор	Полиција, тужилаштво, изборна комисија
Вишеструко гласање	Бирачки одбор	Полиција, тужилаштво, изборна комисија
Повреда тајности	Бирачки одбор	Изборна комисија, полиција или тужилаштво
Паралелни спискови	Повереник за заштиту података	Полиција, тужилаштво, Агенција
Злоупотреба јавних ресурса	Агенција за спречавање корупције	Тужилаштво, буџетска инспекција
Неправилност у медију	РЕМ или други надлежни орган	Суд, Агенција, медијско саморегулаторно тело
Нетачно бројање	Бирачки одбор и изборна комисија	Тужилаштво ако постоји намера
Преправљен записник	Изборна комисија	Полиција и тужилаштво
Погрешан унос резултата	Изборна комисија	Тужилаштво ако постоји намера
Ускраћивање увида	Изборна комисија	Надлежни суд
Притисак на запосленог	Инспекција рада	Тужилаштво, Повереник за равноправност
Неовлашћена обрада политичких података	Повереник	Тужилаштво

(Ова табела има оријентациону улогу. У конкретном случају може бити потребно истовремено обраћање већем броју органа.)

5. МАНИПУЛАЦИЈЕ ПРЕ ИЗБОРА

Зашто је предизборна фаза пресудна?

Интегритет избора не зависи само од онога што се дешава на бирачком месту. Значајан део могућих манипулација настаје недељама, месецима, па и годинама пре дана гласања.

У овој фази формирају се: бирачко тело, услови кандидовања, изборни органи, институционалне предности политичких актера и механизми политичке контроле и мобилизације грађана.

Предизборне манипулације често не остављају један јасан и непосредан доказ. Оне се препознају кроз повезивање већег броја података: наглих промена пребивалишта, подударних сведочења, интерних спискова, службених налога, статистичких промена и начина поступања институција.

ODIHR је у извештајима о изборима у Србији више пута указивао на потребу ревизије бирачког и грађанских регистара, спречавања притисака на запослене у јавном сектору, раздвајања државних и страначких активности и спречавања злоупотребе јавних ресурса.

PRE-01: НЕЗАКОНИТЕ ИЛИ СПОРНЕ ПРОМЕНЕ У БИРАЧКОМ СПИСКУ

Незаконита или спорна промена у бирачком списку постоји када се лице неосновано упише, избрише, премести или му се промене подаци на начин који може утицати на остваривање изборног права или на састав бирачког тела.

Фаза изборног процеса

Припрема избора и период до закључења бирачког списка.

Правни основ

Јединствени бирачки списак је јавна исправа, води се као стална евиденција, редовно је ажурира Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу података које добија од МУП-а, а у њега бирач може бити уписан само једном. Упис је услов за остваривање бирачког права. За вођење списка задужено је Министарство надлежно за послове управе, док се промене врше у законом прописаном поступку.

Како манипулација може функционисати?

Могући облици су:

- упис лица које не испуњава услове;
- брисање бирача без законског основа;
- промена бирачког места без знања бирача;
- упис на адресу на којој лице стварно нема пребивалиште;
- вишеструки упис истог лица;
- задржавање лица на списку и након промене релевантних чињеница;
- намерно одлагање исправке података;
- нетачно повезивање бирача са бирачким местом;
- масовне промене података непосредно пре избора;
- злоупотреба података из других службених евиденција.

Како је препознати?

Могући показатељи:

- бирач не постоји на месту на којем је раније гласао;
- бирач је распоређен на удаљено или нелогично бирачко место;
- на једној адреси пријављен је неуобичајено велики број лица;
- број бирача у кратком року значајно расте или опада;
- различити службени извори садрже различите податке;
- захтеви за исправку остају нерешени;
- више грађана пријављује истоветан проблем;
- промене су концентрисане у изборно осетљивим срединама;
- бирачи добијају позиве за лица која на адреси не живе.

Ниједан од ових показатеља сам по себи не доказује манипулацију. Он представља основ за проверу.

Документовање

Потребно је сачувати:

- обавештење о гласању;
- претходно и ново бирачко место;
- решење о промени, ако постоји;
- доказ о поднетом захтеву за исправку;
- датум подношења и одговор органа;
- фотографију поштанског сандучета са више обавештења, уз заштиту личних података;
- изјаву лица које живи на спорној адреси;
- податке о броју пријављених лица, ако су законито прибављени;
- службену преписку;
- одлуку надлежног органа.

Не треба јавно објављивати ЈМБГ, број личне карте, пуне адресе и друге осетљиве податке.

Могући учесници и надлежне институције

Као учесници могу се појавити овлашћени службеници, лица која пријављују нетачне податке, посредници, страначки активисти и друга лица која организују промене пребивалишта или злоупотребавају службене евиденције, а када је реч о надлежним институцијама, то могу бити: локална управа, ресорно министарство, Републичка изборна комисија, Повереник, полиција, јавно тужилаштво и суд.

Хитна реакција

Бирач треба без одлагања да провери своје податке и, у законом прописаном року, затражи њихову исправку. Ако је изборни поступак већ у току, о неправилности треба одмах обавестити надлежну изборну комисију, овлашћеног предлагача изборне листе или лица задужена за правну заштиту изборног процеса.

Шта не треба радити:

- проглашавати сваку административну грешку изборном преваром;
- објављивати целе спискове са личним подацима;
- улазити у приватне објекте ради провере адресе;

- узнемиравати лица која су пријављена на спорној адреси;
- изводити закључак само на основу презимена или броја на поштанском сандучету.

Препорука

Најважније је направити временску линију – када је промена извршена, на основу ког документа, ко је донео решење и да ли је лице заиста гласало. Само присуство у евиденцији није исто што и злоупотребљен глас.

PRE-O2: ОРГАНИЗОВАНО ПРИЈАВЉИВАЊЕ ПРЕБИВАЛИШТА РАДИ ГЛАСАЊА

Организовано пријављивање пребивалишта ради гласања постоји када се већи број лица формално пријављује на адресама у одређеној изборној јединици, како би стекли право да гласају на локалним изборима, иако тамо немају стварно средиште животних активности.

Како функционише?

Организовано пријављивање пребивалишта најчешће укључује следеће радње: избор адреса погодних за масовне пријаве, прикупљање личних докумената и података, формално пријављивање пребивалишта, упис у локални бирачки списак, организовани превоз на дан избора, усмеравање бирача ка одређеним бирачким местима, контролу њиховог доласка и гласања.

Показатељи

- велики број нових пријава на једној адреси;
- лица која не познају место или адресу;
- организовани долазак аутобусима и комбијима;
- идентична упутства код више лица;
- велики број пријава у кратком периоду;
- необично повећање бирачког тела без демографског разлога;
- адресе објеката који реално не могу примити толико станара;
- сведочења власника или станара да лица тамо не живе.

Промена пребивалишта сама по себи није незаконита. Неопходно је доказати да је пријава била фиктивна или да су службени поступци злоупотребљени.

Кључно питање није само где је лице пријављено, већ да ли се на тој адреси стварно настанило са намером да тамо стално живи.

Документовање

Као докази могу послужити службени подаци о променама пребивалишта, упоредна анализа података кроз време, сведочења станара, фотографије и снимци организованог превоза и упутстава организатора, подаци о времену пријаве, решења надлежних органа и подаци о већем броју лица пријављених на истој адреси.

Надлежне институције су Министарство унутрашњих послова, министарство надлежно за државну управу, изборне комисије, полиција, јавно тужилаштво, судови и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, када постоји сумња на злоупотребу личних података.

Препорука

Не треба користити израз „фантомски бирач” као утврђену чињеницу док се не провере правни статус пребивалишта и службени документи.

PRE-O3: ОНЕМОГУЋАВАЊЕ ИЛИ ОТЕЖАВАЊЕ КАНДИДОВАЊА

Ова манипулација обухвата незаконито или селективно коришћење поступка кандидовања ради спречавања, одлагања или отежавања учешћа одређеног изборног учесника.

Неправилности се могу испољити кроз неједнаку примену услова за кандидовање, неоправдано одбијање документације, произвољну проверу потписа, захтевање законом непредвиђене документације, селективно толерисање недостатака, притиске на кандидате или потписнике, злоупотребу потписа подршке и намерно одлагање одлучивања до истека законских рокова.

На неправилност могу указивати: различито поступање према сличним изборним листама, неуобичајено кратки рокови за отклањање недостатака, образложења без јасног правног основа, одбијање пријема документације, постављање законом непредвиђених услова, повлачење подршке након притисака и неједнака примена правила на истоветне недостатке.

Документовање

Потребно је сачувати:

- сву предату документацију;
- потврду о пријему;
- време предаје;
- решење и образложење;
- доказ о покушају овере;
- преписку;
- изјаве сведока;
- поређење са поступањем према другим листама.

Надлежне институције могу бити изборна комисија, суд, полиција, тужилаштво и, у случају дискриминације, Повереник за заштиту равноправности.

Шта не треба радити?

Не треба сваки формални недостатак представљати као политичко онемогућавање. Потребно је утврдити да ли је правило било јасно, законито и једнако примењено.

PRE-O4: ЛАЖНЕ ИЛИ КОНТРОЛИСАНЕ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ

Реч је о листама које формално наступају као самостални политички учесници, али су заправо организоване, финансиране или контролисане ради користи другог изборног учесника.

Могући циљеви су: стварање привида плурализма, збуњивање бирача, расипање гласова, стицање места у изборним органима, напад на конкуренте и злоупотреба статуса мањинске листе.

На координисано поступање могу указивати: исти организатори, адресе или контакт-лица, заједничка инфраструктура, исти донатори или пружаоци услуга, кандидати који не познају програм сопствене листе, контролори који поступају у корист другог изборног учесника, истоветна документа или техничке грешке, усклађено деловање и одсуство стварне изборне кампање.

Политичка блискост није доказ контроле. За озбиљну тврдњу потребно је показати организациону, кадровску, финансијску или оперативну везу.

Документовање:

- уговори и финансијски извештаји;
- подаци о донаторима;
- адресе седишта;
- заједнички активисти;
- снимци координације;
- преписка;
- поступање чланова изборних органа;
- подударности у документацији.

PRE-O5: ЗЛОУПОТРЕБА СТАТУСА МАЊИНСКЕ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ

Злоупотреба постоји када листа користи права и погодности намењене представљању националне мањине, а нема стварну и уверљиву везу са политичким представљањем те заједнице.

Мотиви могу бити: стицање повољнијих услова за расподелу мандата, снижавање практичног изборног прага, стварање додатних изборних листа, заобилажење законских правила или обезбеђивање места у изборним органима.

Показатељи могу бити непостојање стварне везе са мањинском заједницом, одсуство мањинског програма, активирање листе само пред изборе, спорна репрезентативност и финансијске или кадровске везе са другом странком.

Не постоји један једноставан тест „аутентичности”. Одлука мора бити заснована на закону и проверљивим критеријумима, без дискриминације и произвољног процењивања идентитета кандидата.

PRE-06: НЕРАВНОПРАВАН ИЛИ КОНТРОЛИСАН САСТАВ ИЗБОРНИХ ОРГАНА

Ова манипулација обухвата формално законито, али фактички координисано попуњавање изборних комисија и бирачких одбора лицима која поступају у интересу истог политичког центра.

Повезане листе формално предлажу различите чланове, који поступају по налозима истог актера, док се неисправним именовањима, изостанцима, ускраћивањем обуке и сменама омогућава једном изборном учеснику да контролише кључне функције.

На координисано деловање могу указивати: исти контакт-подаци или координатори, заједнички превоз и инструкције, чланови који не знају ко их је предложио, поступање више чланова по истом налогу, неуобичајено честе замене опозиционих чланова и ограничен приступ седницама или изборној документацији.

Документовање:

- решења о именовању;
- спискови чланова;
- изјаве именованих лица;
- поруке са инструкцијама;
- подаци о заменама;
- записници са седница;
- докази о онемогућеној обуци или приступу.

PRE-07: ПРИТИСЦИ НА ЗАПОСЛЕНЕ ПРЕ ПОЧЕТКА КАМПАЊЕ

Политички притисак постоји када се од запосленог захтевају или очекују политичка подршка, активизам или обезбеђивање гласова, уз непосредну или посредну претњу последицама по радни статус, приход или професионални положај.

Најчешћи облици су прикупљање „сигурних гласова”, условљавање запослења и напредовања, принудно политичко ангажовање, праћење запослених и њихових породица, претње и захтевање доказа о гласању.

Посебно су изложени притисцима запослени на одређено време, лица ангажована по привременим уговорима, запослени у јавним предузећима, корисници социјалних програма, лица зависна од локалних дозвола или субвенција и запослени код приватних послодаваца који зависе од јавних послова. На притиске могу указивати: исти захтеви упућени већем броју запослених, табеле са квотама, извештавање руководиоца, страначки састанци у радно време, службени канали комуникације за страначке налоге, претње у вези са радним статусом, спискови чланова породице и евиденција присуства на страначким скуповима.

Запослени треба да сачува доказе ван службеног уређаја и да процени ризик пре интерне пријаве. Када је руководиоца извор притиска, интерна пријава може бити недовољна или чак ризична.

Документовање:

- поруке и мејлови;
- снимци, када су законито настали;
- распореди и спискови;
- налози руководиоца;
- сведочења више запослених;
- уговори и решења о радном статусу;
- доказ о последицама након одбијања;
- фотографије организованог одласка.

Надлежне институције могу бити: инспекција рада, полиција, тужилаштво, Агенција за спречавање корупције, повереници за заштиту равноправности и података, суд и органи за заштиту узбуњивача.

ODIHR је у извештајима о изборима 2022, 2023. и 2024. указивао на притиске на запослене у јавном сектору и потребу делотворних институционалних механизма за спречавање застрашивања бирача.

Шта не треба радити?

- јавно објављивати име сведока без сагласности;
- подстицати лице да се изложи одмазди;
- мењати или преправљати оригиналне поруке;
- најављивати пријаву лицу које може уништити доказе.

PRE-08: НЕЗАКОНИТО ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА О ПОЛИТИЧКОМ ОПРЕДЕЉЕЊУ

Реч је о прикупљању, бележењу, повезивању или дељењу података о стварном или претпостављеном политичком опредељењу грађана без одговарајућег правног основа.

Подаци се могу прикупљати преко запослених, страначких активиста, кућних посета, позива, интернет-образаца, друштвених мрежа и база података јавних служби и установа.

Тако прикупљени подаци могу се повезивати са адресом, бројем телефона, радним местом, члановима породице, социјалним статусом, подацима о примљеној помоћи или излазности на изборе.

Показатељи су: поседовање података које грађанин није дао, коришћење службених идентификатора и заједничких база, неслужбено прослеђивање података и евидентирање политичке подршке грађана.

Документовање:

- фотографије дела списка уз анонимизацију;
- оригинални електронски фајл;
- порука којом се тражи попуњавање;
- упутство за коришћење базе;
- име лица које је податке доставило;
- податак о извору;
- сведочење лица чији су подаци коришћени;
- доказ да сагласност није дата.

Надлежни могу бити: Повереник за заштиту података о личности, полиција, тужилаштво, Агенција за спречавање корупције, инспекција рада и суд.

Препорука

Не треба јавно објављивати целу базу како би се доказало да она постоји. Тиме би се могла поновити повреда права лица чији су подаци незаконито прикупљени.

PRE-09: СТВАРАЊЕ ПОЛИТИЧКЕ ЗАВИСНОСТИ КРОЗ ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЈАВНА ДАВАЊА

Овај механизам постоји када се посао, уговор, социјална помоћ, субвенција, услуга или друга јавна корист додељују у зависности од политичке лојалности.

Обухвата дугорочно коришћење јавних радних места, привремених уговора, социјалних давања, субвенција или других користи ради формирања политичке зависности.

Треба имати у виду да није свака додела помоћи или запошљавање изборна злоупотреба. Ризик постоји онда када се корист повезује са политичком лојалношћу, активизмом или очекиваним гласањем.

Разлика између законите мере и манипулације

Јавно давање или запошљавање није само по себи изборна злоупотреба.

Ризик постоји када је добијање или ускраћивање користи повезано са страначким чланством, политичким активизмом, прикупљањем гласова, гласањем или достављањем личних података.

На злоупотребу могу указивати: политичке поруке упућене корисницима, додела користи преко страначких посредника, страначке евиденције корисника, нагли пораст запошљавања пред изборе, продужење уговора након испуњења страначких захтева, више сагласних сведочења о истом механизму, представљање јавне помоћи као личног поклона политичара и позивање корисника на страначке активности.

Документовање:

- конкурс и услови;
- решења и уговори;
- временска повезаност;
- поруке посредника;
- спискови корисника;
- сведочења;
- одлуке о додели;
- докази о различитом третману;
- финансијски подаци.

Надлежни могу бити: Агенција за спречавање корупције, инспекције рада и буџета, полиција, тужилаштво, Повереник за заштиту равноправности и суд.

PRE-10: ЗАРОБЉАВАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА ВАЖНИХ ЗА ИЗБОРНИ ПРОЦЕС

Заробљавање институција означава трајан образац у којем органи формално постоје и имају законска овлашћења, али их примењују селективно, недоследно или у корист једног политичког центра. То подразумева дугорочан утицај на органе који одлучују о изборима, медијима, јавним ресурсима, заштити података, корупцији и кривичној одговорности.

Релевантни органи у овом смислу могу бити: изборне комисије, органи за бирачки списак, полиција, тужилаштво, регулаторна и надзорна тела, јавни медијски сервиси, локалне управе и јавна предузећа.

На селективно или пристрасно поступање могу указивати: различити стандарди у сличним случајевима, непоступање по пријавама, одлуке без јасног образложења, одуговлачење до окончања изборног процеса, одсуство санкција у поновљеним случајевима, ограничен приступ документацији, игнорисање доказа, поступање искључиво према политичким противницима и понављање одлука по истом политички повољном обрасцу.

Тврдња о заробљавању институције захтева доказе о континуираном и селективном институционалном обрасцу без разумног

правног оправдања, који нарушава изборну равноправност. Није довољна само једна неповољна одлука.

Документовање:

- серија одлука;
- време поступања;
- поређење сличних предмета;
- статистика пријава и исхода;
- службена преписка;
- налази независних тела;
- судске одлуке;
- посматрачки извештаји.

ODIHR је у извештајима о Србији указивао на потребу јачања надзорних механизма, раздвајања државе и странке, ревизије бирачког регистра и делотворнијег поступања против притисака и злоупотребе јавних ресурса.

PRE-11: Манипулација редоследом изборних листа

Ова манипулација обухвата злоупотребу поступка кандидовања и оверавања изборних листа ради обезбеђивања повољнијег редног броја на гласачком листићу (најчешће првог места).

Манипулација се може испољити: селективним поступањем органа надлежних за пријем изборних листа, одлагањем или убрзавањем поступка овере потписа, неједнаким поступањем према предлагачима, привременим онемогућавањем предаје изборних листа другим учесницима, или пак другим радњама које омогућавају да одређена изборна листа добије повлашћен редни број.

За разлику од манипулација које онемогућавају само кандидовање (PRE-03), овде је циљ да се утиче на **редослед изборних листа**, а не на само право учешћа на изборима.

Манипулација се најчешће испољава кроз селективну оверу потписа, одлагање пријема изборних листа конкурената, привремени прекид рада надлежних органа, различито тумачење процесних правила и омогућавање исправке недостатака само појединим предлагачима.

Истраживања изборног понашања показују да редослед изборних листа може имати утицај на део неодлучних и слабије информисаних бирача. Истовремено, прво место на гласачком листићу може стварати утисак политичке доминације, организационе снаге или институционалне подршке.

Када се редослед не формира под једнаким условима за све учеснике, нарушава се начело равноправности изборне утакмице.

Овај вид манипулације може се препознати по неоправдано различитом поступању према предлагачима, кашњењу пријема листа, неједнаким роковима, онемогућавању приступа и прекиду рада пред предају конкурентске листе.

Документовање:

- записници о предаји изборних листа;
- службене преписке;
- видео и фото-документација;
- изјаве учесника поступка;
- одлуке изборних комисија;
- временска реконструкција поступка кандидовања.

Највећу доказну вредност имају службени записници, временска документација поступка кандидовања и службена преписка.

Препорука

Одмах документовати ток поступка, захтевати писмено образложење сваког одступања од уобичајене процедуре и благовремено користити сва расположива правна средства.

PRE-12: Онемогућавање контроле над штампањем, паковањем, примопредајом и чувањем изборног материјала

Ова манипулација обухвата поступке којима се представницима изборних листа, контролорима или другим овлашћеним лицима онемогућава или битно отежава праћење штампања, паковања, примопредаје, транспорта и чувања изборног материјала пре његове доставе бирачким одборима.

Манипулација не подразумева нужно да је изборни материјал накнадно измењен, већ ствара услове у којима независна контрола његовог интегритета није могућа. Недостатак транспарентности у овој фази може умањити поверење у цео изборни процес и отежати доказивање евентуалних каснијих злоупотреба.

За разлику од манипулација које се односе на измену изборног материјала након гласања (POST), ова појава настаје **пре отварања бирачких места**, у периоду када се изборни материјал припрема и ставља под контролу изборне администрације.

Манипулација се може испољити непозивањем овлашћених представника на штампање изборног материјала, ограничавањем њиховог присуства при паковању, примопредаји, складиштењу и транспорту, као и непостојањем потпуне и транспарентне евиденције о кретању материјала и лицима која су том материјалу имала приступ.

Интегритет изборног материјала мора бити обезбеђен током целог изборног поступка. Уколико не постоји континуирана и независна контрола од тренутка штампања до примопредаје бирачким одборима, касније је знатно теже отклонити сумње у евентуалне злоупотребе.

Недостатак транспарентности у овој фази може угрозити поверење у законитост целокупног изборног поступка.

На неправилности могу указивати: ограничен приступ просторијама у којима се припрема изборни материјал, одсуство позива овлашћеним представницима, непотпуна документација о примопредаји, транспорт изборног материјала без присуства представника изборних листа и нејасна евиденција о лицима која су руковала изборним материјалом.

Документовање:

- позиви и обавештења изборних комисија;
- записници о примопредаји;
- службена преписка;
- изјаве контролора и чланова изборних комисија;
- видео и фото-документација, када је законито прибављена.

Препорука

Захтевати присуство представника свих заинтересованих изборних листа у свим фазама припреме изборног материјала, документовати свако ограничење приступа и одмах поднети приговор надлежној изборној комисији када независна контрола није омогућена.

PRE-13: Координисано постављање привидно независних контролора

Ова манипулација обухвата постављање чланова и заменика чланова бирачких одбора који формално представљају различите изборне листе, а у стварности поступају координисано или делују у интересу истог политичког субјекта.

Манипулација се најчешће спроводи преко формално различитих изборних листа које обезбеђују места у проширеном саставу бирачких одбора, али лица која су предложена немају стварну политичку или организациону везу са предлагачем, већ поступају по инструкцијама другог политичког актера.

За разлику од PRE-04 (лажне или контролисане изборне листе), где је предмет манипулације сама изборна листа, овде су предмет манипулације састав и функционисање бирачких одбора.

Манипулација се може испољити предлагањем истих или неповезаних лица преко више формално различитих листа, њиховим координисаним гласањем и поступањем по налозима другог политичког субјекта, као и организованим одбијањем да се уочене неправилности унесу у записник.

Бирачки одбор представља основни механизам међусобне контроле изборног процеса. Ако више чланова који формално представљају различите изборне листе у стварности делују као јединствена група, механизам узајамне контроле престаје да функционише.

Таква пракса може омогућити прикривање неправилности и не-сметано доношење спорних одлука, и умањити могућност благовременог реаговања на изборне злоупотребе.

На координисано деловање могу указивати: истоветно поступање лица предложених од различитих изборних листа, одсуство контакта са предлагачем који их је именовао, усклађено гласање у спорним ситуацијама, исти координатори који дају упутства формално различитим члановима и понављање истог обрасца на већем броју бирачких места.

Документовање:

- решења о именовању;
- записници о раду бирачких одбора;
- изјаве чланова одбора;
- службена комуникација;
- подаци о организационим везама лица, када су законито доступни;
- документација која указује на координисано поступање.

Препорука

Документовати образац координисаног поступања, захтевати проверу испуњености услова за чланство у бирачком одбору и благовремено обавестити надлежну изборну комисију о сумњи да формално различити представници не поступају самостално.

Међусобна повезаност предизборних манипулација

Предизборне манипулације ретко делују изоловано.

Често образују повезан систем:

1. прикупљају се лични подаци;
2. бирачи се разврставају према политичкој поузданости;
3. запослени добијају квоте;
4. користе се запошљавање и јавна давања;
5. мењају се подаци о пребивалишту или месту гласања;
6. формирају се контролисане листе;
7. преко њих се утиче на састав изборних органа;
8. институције не реагују или реагују селективно.

Посматрана засебно, свака радња може изгледати ограничено или двосмислено. Посматрана у корелацији са другим радњама, она може показати механизам организованог утицаја на изборну вољу.

Контролна питања

При процени одређене предизборне појаве, треба поставити следећа питања:

- Да ли се радња понавља?
- Да ли обухвата више лица или места?
- Да ли постоје исти организатори?
- Да ли се користе службени подаци или ресурси?
- Да ли грађанин трпи последицу ако је одбије?
- Да ли је поступање различито према различитим политичким актерима?
- Да ли постоји материјални доказ?
- Да ли су надлежни органи обавештени?
- Да ли су поступили у року?
- Да ли се исти образац појавио и на ранијим изборима?

Закључак поглавља

Манипулације пре избора могу имати већи утицај од појединачне неправилности на дан гласања, јер унапред одређују:

- ко има право да гласа;
- ко може да се кандидује;
- ко контролише изборну администрацију;
- ко располаже личним подацима;
- ко зависи од јавне власти;
- да ли институције могу непристрасно да реагују.

Зато се изборни интегритет не може штитити само контролом гласачке кутије. Он се мора штитити током целог изборног циклуса.

МАНИПУЛАЦИЈЕ ТОКОМ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

Изборна кампања није само период у којем политички субјекти представљају програме и кандидате. То је фаза у којој бирачи формирају или учвршћују политичке ставове, а изборни учесници покушавају да придобију подршку.

Да би избори били слободни и равноправни, политички учесници морају имати стварну могућност да представе своје програме, без злоупотребе државних ресурса, прикривене медијске пропаганде, притисака на грађане и куповине гласова. Подаци о грађанима не смеју се користити за контролу политичког понашања, а трошкови и извори финансирања кампање морају бити проверљиви.

КАМ-01: ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА

Функционерска кампања постоји када носилац јавне функције користи службени положај, институционалну видљивост или јавне активности ради стицања изборне предности за политички субјект којем припада или који подржава.

Јавни функционер током кампање наставља да обавља службене послове, али се ти послови организују и представљају тако да постају средство политичке промоције.

Злоупотреба службених активности најчешће се испољава кроз: учестала отварања објеката, обилазак већ започетих радова, посете јавним установама, доделу опреме, помоћи или уговора пред камерама, несразмерно велики број службених догађаја, представљање јавних инвестиција као личних заслуга функционера, истицање страначких порука током службених активности, њихово представљање као дела изборне кампање и укључивање кандидата који немају службену улогу.

Показатељи могу бити: нагло повећање броја службених догађаја пред изборе, присуство страначких обележја, слогана и активиста, позивање на подршку одређеној листи и представљање јавног новца као поклона функционера. На злоупотребу могу указивати

и обавезно присуство запослених, нераздвајање службене и страначке улоге у медијима и коришћење службених посета за страначке спотове.

Потребно је испитати да ли је активност редовна или изборно мотивисана, ко ју је финансирао и да ли су коришћене страначке поруке. Такође треба утврдити да ли је функционер наступао у службеном или изборном својству, да ли су медији раздвојили те улоге и да ли су други учесници имали упоредиву могућност представљања.

Документовање:

- снимак целог догађаја;
- службена најава;
- страначка најава;
- медијски прилози;
- фотографије страначких обележја;
- подаци о финансирању;
- списак присутних функционера и кандидата;
- доказ о обавезном присуству запослених;
- упоредни подаци о броју службених активности пре и током кампање.

Препорука

Не треба сваку фотографију функционера или обављање редовне службене дужности аутоматски означавати као злоупотребу. Потребно је описати конкретно мешање јавне функције и изборне промоције.

КАМ-О2: ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ РЕСУРСА

Злоупотреба јавних ресурса постоји када се јавни новац, имовина, опрема, подаци, запослени или службена овлашћења користе у корист политичког субјекта.

Као јавни ресурси, у оквиру ове публикације нарочито се посматрају: буџетска средства, службена возила, просторије, опрема, базе података, службени канали комуникације, запослени и рад-

но време у јавном сектору, ресурси јавних предузећа, медији финансирани јавним новцем и службени налози на друштвеним мрежама.

Злоупотреба јавних ресурса може обухватити коришћење службених возила, просторија, налога, адреса, база података и запослених за страначке активности, као и ангажовање јавних предузећа у организацији скупова. Обухвата и буџетско финансирање страначких догађаја, повлашћен закуп јавног простора и плаћање институционалних огласа који стварно промовишу политичког актера.

Показатељи злоупотребе јесу: службена возила и запослени ангажовани на страначким активностима, коришћење јавних база, установа и простора за промоцију једног учесника и издавање налога службеницима за страначки рад. На њу могу указивати и исти визуелни идентитет јавне и изборне кампање, неједнаки услови коришћења јавног простора и непријављени трошкови кампање.

Документовање:

- регистарске ознаке службених возила;
- фотографије и снимци;
- налози руководиоца;
- службена преписка;
- евиденција радног времена;
- уговори о закупу;
- рачуни;
- одлуке о коришћењу простора;
- извештаји о трошковима кампање;
- сведочења запослених.

Препорука

Доказе треба сачувати пре него што буду уклоњени. Код службених возила и јавних догађаја потребно је забележити тачно време, место и сврху употребе.

КАМ-ОЗ: КУПОВИНА ГЛАСОВА

Куповина гласова постоји када се бирачу нуде, дају или обећавају новац, роба, услуга, или пак друга корист да гласа, не гласа или гласа за одређеног изборног учесника.

Корист може бити у новцу, роби или услугама, попут хране, огрева, лекова, плаћених рачуна, превоза, материјала или опроста дуга. Може обухватити и посао, продужење уговора, услугу јавне институције или новчану накнаду после гласања.

Механизам се најчешће спроводи тако што посредници идентификују економски зависне бираче, договарају корист у замену за глас, дају упутства, прате излазност и исплаћују или додељују корист пре или после избора.

Као доказ гласања могу се тражити: фотографија гласачког листића, унапред обележени или изнети празан листић, посебна ознака, сведочење посредника или потврда да је бирач изашао на гласање.

На изборно подмићивање могу указивати: подела новца или пакета уочи избора, спискови са износима, велики број кратких исплата, пунктови у близини бирачких места, показивање фотографија листића, контрола доласка бирача, исти посредници који организују превоз и исплату, као и условљавање материјалне користи гласањем.

Документовање:

- директна порука или снимак понуде;
- сведочење примаоца;
- обележена евиденција исплата;
- новац са упутствима;
- више сагласних сведочења;
- веза са фотографисањем листића;
- лице затечено у исплати;
- организован систем посредника.

Надлежни могу бити: полиција, јавно тужилаштво, Агенција за спречавање корупције и суд, као и изборна комисија ако је угрожен поступак гласања и Повереник ако су злоупотребљени лични подаци.

Препорука

Када је исплата у току, треба обавестити полицију. Не треба самостално одузимати новац, претресати лица или изазивати сукоб. Такође не треба:

- објављивати име примаоца без сагласности;
- обећавати имунитет од одговорности;
- подстицати бирача да настави радњу ради „бољег снимка”;
- фабриковати или режирати доказ;
- закључивати само на основу поделе социјалне помоћи.

КАМ-О4: ПОЛИТИЧКИ ПРИТИСАК, ПРЕТЊА И УЦЕНА

Политички притисак постоји када се лице доводи у положај да страхује од штетне последице ако не подржи одређеног политичког учесника.

Обухвата претњу губитком посла, прихода, услуге, права или друге користи уколико лице не подржи одређеног изборног учесника. Притисци се могу испољити кроз: претње отказом или непродужавањем уговора, ускраћивање социјалних права, здравствених или административних услуга, субвенција и других погодности, као и кроз инспекцијске контроле, притиске на чланове породице, премештај, јавну дискредитацију или условљавање радног, школског или стамбеног статуса. У тежим случајевима могу укључивати и претње физичким насиљем.

Директан притисак садржи јасну претњу, док посредан притисак може бити изражен реченицама:

- „Знаш од кога ти зависи уговор.”
- „Видећемо ко је био на списку.”
- „Немој после да се жалиш.”
- „Свако мора да доведе своје људе.”
- „Очекује се да сви из колектива дођу.”

Иако не садрже изричиту претњу, контекст може показати да лице реално страхује од последица.

Документовање:

- поруке;
- мејлови;
- аудио-снимци ако су законито настали;
- сведочења;
- спискови квота;
- доказ о последици након одбијања;
- решења о отказу или премештају;
- упоредни третман других запослених;
- медицинска документација ако је притисак изазвао здравствене последице.

Препорука

Идентитет сведока не треба објавити без његове изричите сагласности. Прикупљање доказа мора бити организовано тако да не повећава ризик од одмазде.

КАМ-О5: КАПИЛАРНИ ГЛАСОВИ И СИСТЕМ „СИГУРНИХ ГЛАСОВА“

Капиларни систем је организациони модел у којем активисти добијају задатак да идентификују, придобију и прате одређени број бирача.

Политичко убеђивање и рад са бирачима сами по себи нису незаконити. Манипулација постоји када је систем повезан са притиском, злоупотребом података, јавним ресурсима, куповином гласова или контролом гласања.

Прикупљање података постаје незаконито или манипулативно када се спроводи без правног основа, када се политичка подршка условљава радним статусом или материјалном користи, када се тражи доказ гласања, користе службене базе података, прати излазност појединачних бирача или се бирачи застрашују.

Документовање:

- табеле и базе;
- поруке са квотама;
- извештаји координатора;

- упутства за позивање;
- ознаке о излазности;
- сведочења активиста;
- повезаност са јавним установама;
- захтеви да се доставе подаци чланова породице.

Треба разликовати легитиман страначки рад од присиле. Није спорно да странка контактира своје чланове или добровољне присталице. Спорно је када се систем заснива на зависности, тајном прикупљању података или контроли политичког понашања.

КАМ-О6: ПАРАЛЕЛНИ БИРАЧКИ СПИСКОВИ

Паралелни списак је незванична евиденција коју воде политички или други актери ради праћења подршке и излазности конкретних бирача.

Нико осим надлежних државних органа, а нарочито политичке странке не би смеле да буду у поседу ажурираног бирачког списка. Када активисти странака на власти имају копије бирачких спискова, то указује на злоупотребу.

Овакве евиденције најчешће садрже личне и контакт податке, податке о запослењу, члановима породице и примљеној помоћи, као и име задуженог активисте. Могу садржати и политичку процену лица, податак о изласку на изборе и напомену о начину гласања.

Политички субјект може имати одређене податке о својим члановима и добровољним присталицама.

Ризик незаконитости постоји уколико лице није обавештено о обради, ако су подаци преузети из јавних установа, претпостављени или прекомерни, и ако се деле неовлашћеним лицима. Посебно је спорно њихово коришћење за политички притисак, одмазду или евидентирање изласка на изборе на основу информација са бирачког места.

На незаконито прикупљање или коришћење података могу указивати: активисти који располажу подацима које им грађани

нису дали, спискови са службеним идентификаторима, ажурирање евиденција током изборног дана, налози запосленима да допуњавају податке, коришћење истих образаца у различитим институцијама и размена података путем група за дописивање.

Документовање

Треба сачувати оригинални фајл или фотографију, али јавна верзија мора бити анонимизована. Пун документ доставља се надлежном органу.

КАМ-07: НЕРАВНОПРАВНА МЕДИЈСКА ЗАСТУПЉЕНОСТ

Неравноправна медијска заступљеност постоји када медијски систем једном изборном учеснику обезбеђује несразмерну видљивост или повољнији третман, док друге изборне учеснике систематски маргинализује или представља негативно.

Обухвата квантитативну и квалитативну доминацију једног изборног учесника, нарочито у медијима са јавним утицајем или националном покривеношћу.

Квантитативна неравноправност огледа се у: различитом броју и трајању појављивања, доступности ударних термина и директних обраћања, заступљености у информативним емисијама и учесталости преноса службених активности.

Квалитативна неравноправност огледа се у: тону извештавања, избору саговорника, начину постављања питања, прекидању саговорника, контексту представљања политичких актера, њиховом повезивању са негативним догађајима, употреби увредљивих квалификација и ускраћивању права на одговор.

Посебан проблем постоји када кандидат истовремено као функционер добија велики медијски простор који се, формално, не рачуна као изборна кампања.

КАМ-08: ПРИКРИВЕНО ПОЛИТИЧКО ОГЛАШАВАЊЕ

Прикривено оглашавање постоји када се политички промотивни садржај представља као независан новинарски, забавни или информативни садржај.

Могући облици су плаћени интервјуи, прилози, текстови и инфлуенсерске објаве без јасне ознаке, као и страначки садржај представљен као независна вест или извештај. Обухватају и координисано објављивање истих порука и садржај јавних институција који стварно промовише кандидата.

На прикривено политичко оглашавање могу указивати: истоветни текстови на више портала, одсуство критичких питања, искључиво промотиван тон, професионално произведен садржај без наведеног наручиоца, нагли пораст позитивних прилога, визуелни идентитет усклађен са изборном кампањом, плаћање преко трећих лица и неприказивање трошкова у извештајима о финансирању кампање.

Документовање:

- снимак или копија целог прилога;
- датум и време;
- подаци о аутору;
- ознака или одсуство ознаке оглашавања;
- подаци о плаћеној промоцији;
- исти садржај на другим страницама;
- финансијски извештаји кампање.

КАМ-09: ДЕЗИНФОРМАЦИЈЕ И КООРДИНИСАНО ОБМАЊИВАЊЕ БИРАЧА

Дезинформација је нетачна или обмањујућа информација која се намерно шири ради утицања на политичко понашање или изборни поступак.

Дезинформације које могу имати утицај на изборе обухватају нетачне податке о датуму, времену, месту и условима гласања, о пра-

ву одређених група да гласају и статусу изборних листа или кандидата. У њих спадају и лажни резултати, саопштења изборних органа и позиви на бојкот објављени у име другог актера.

Координисано ширење дезинформација може се спроводити преко лажних налога и аутоматизованих профила, мреже портала и страначких активиста, лажних докумената и монтираних снимака, масовних порука, као и злоупотребом визуелног идентитета државних институција.

Документовање:

- снимак екрана са видљивим датумом;
- оригинална веза;
- цела објава;
- подаци о налогу;
- време првог појављивања;
- идентичне објаве;
- службено саопштење којим се информација демантује;
- технички подаци када су доступни.

Препорука

Нетачну информацију треба брзо исправити јасном и проверљивом информацијом. Деманти не треба да понављају дезинформацију више него што је неопходно.

КАМ-10: ЗАСТРАШИВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПРОТИВНИКА, АКТИВИСТА И ПОСМАТРАЧА

Ова манипулација обухвата претње, насиље, праћење, уништавање имовине, административни притисак или јавну кампању усмерену на спречавање политичког деловања.

Облици укључују: претње, нападе, праћење активиста, оштећивање имовине и злоупотребу личних података, као и притисак на послодавце, селективне инспекције, неосноване претње поступком, онемогућавање закупа простора и јавно означавање политичких актера као „издајника” или „непријатеља”.

На организован образац могу указивати: исти починиоци или начин поступања, понављање истих радњи на више места, непоступање надлежних органа, координисано медијско таргетирање, претње након политичког ангажовања и истовремени притисци на више чланова исте организације.

Документовање:

- снимци;
- фотографије оштећења;
- полицијски записник;
- медицинска документација;
- поруке и позиви;
- сведоци;
- временска линија;
- медијски садржај;
- доказ о ранијим пријавама.

Надлежне институције могу бити: полиција, тужилаштво, суд, Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана када поступају органи и изборна комисија ако је угрожен изборни поступак.

КАМ-1: ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ УСТАНОВА, ИНСТИТУЦИЈА И ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА

Злоупотреба постоји када се школе, вртићи, здравствене установе, установе културе, месне заједнице или јавна предузећа укључују у политичку кампању.

Злоупотреба јавних установа може се испољити кроз: одржавање страначких скупова, обавезно присуство запослених, политичку промоцију током школских и културних догађаја, дељење страначког материјала, коришћење података корисника, фотографисање са кандидатима, промоцију политичких субјеката преко службених канала и притиске на руководиоце да обезбеде присуство.

Посебно је осетљиво укључивање деце у страначку промоцију, нарочито када је организују школе или вртићи, родитељи нису обавештени, фотографије се користе у кампањи, деца носе страначка

обележја или јавни функционери контакт са децом користе за личну политичку промоцију.

Документовање:

- службена позивница;
- страначка објава;
- фотографије;
- видео-снимак;
- налог запосленима;
- преписка;
- подаци о финансирању;
- сагласност или одсуство сагласности за коришћење снимака;
- сведочења запослених и родитеља.

КАМ-12: НЕТРАНСПАРЕНТНО И НЕЗАКОНИТО ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ

Ова манипулација обухвата прикривање стварних извора новца, трошкова, услуга или материјалне подршке коришћене у изборној кампањи.

Могући облици укључују фиктивне или сумњиве донације, скривене кредите, плаћања преко повезаних лица, трећих лица или удружења и готовинске исплате посредницима. Обухватају и непријављене огласе, бесплатне услуге, коришћење јавних ресурса и подношење лажних или непотпуних финансијских извештаја.

Показатељи могу бити: кампања очигледно скупља од пријављених трошкова, билборди без јасног наручиоца, идентичне уплате и донатори повезани са јавним пословима. На неправилности указују и скривени трошкови преко повезаних лица или удружења, непријављено медијско оглашавање и услуге приказане по нереално ниским ценама.

Документовање:

- извештаји о финансирању;
- подаци о донаторима;
- фактуре;
- уговори;

- цене огласног простора;
- фотографије билборда;
- подаци о власништву повезаних фирми;
- регистри јавних набавки;
- медијске тарифе;
- процена стварног обима кампање.

Међусобно повезани механизми кампање Функционерска кампања и медијска доминација

Механизам може изгледати овако:

1. јавни функционер организује службени догађај;
2. догађај се финансира јавним новцем;
3. јавни медији га преносе као вест;
4. страначки налози преузимају снимак;
5. исти материјал се користи у кампањи;
6. трошак није приказан као изборни трошак.

Таква активност може истовремено представљати функционерску кампању, злоупотребу јавних ресурса, прикривено оглашавање, неравноправну медијску заступљеност и непријављени трошак кампање.

Капиларни гласови и политички притисак

Типичан систем може обухватити:

1. прикупљање података о запосленима;
2. доделу квота руководиоцима;
3. евидентирање „сигурних” бирача;
4. позивање чланова породице;
5. контролу присуства на скупу;
6. праћење излазности;
7. претњу последицама;
8. награду или казну после избора.

Куповина гласова може обухватити: фотографисање листића, „бугарски воз”, паралелне спискове, организовани превоз, страначке пунктове, праћење излазности и исплату након гласања.

Манипулација има системски карактер када постоји више следећих елемената:

- централна или хијерархијска координација;
- исти обрасци у више градова или општина;
- употреба јавних институција;
- велики број обухваћених лица;
- повезаност са запошљавањем или јавним давањима;
- организовано прикупљање података;
- медијска подршка;
- финансијска непрозирност;
- одсуство делотворне реакције институција;
- понављање кроз више изборних циклуса.

Системски карактер не доказује се једним снимком или једним сведочењем. Потребно је повезати различите врсте доказа.

Контролна питања за праћење кампање

Приликом посматрања изборне кампање треба проверити:

- У ком својству наступа јавни функционер?
- Ко финансира догађај?
- Да ли се користе службени ресурси?
- Да ли су запослени присутни добровољно?
- Да ли се јавна давања повезују са политичком подршком?
- Да ли медијски прилог има промотивни карактер?
- Да ли је плаћени садржај означен?
- Да ли се прикупљају лични и политички подаци?
- Да ли се бирачима нуди материјална корист?
- Да ли постоји претња или условљавање?
- Да ли се активност појављује у извештају о трошковима?
- Да ли су надлежни органи поступили по пријави?
- Ко то може да потврди?
- Који је непосредни доказ?

Закључак поглавља

Манипулације током кампање могу формално оставити поступак гласања нетакнутим, а ипак дубоко нарушити слободу избора.

Бирач који је месецима изложен претњи, економској зависности, једностраној пропаганди или контроли политичког опредељења, не доноси одлуку у истим условима као бирач који је слободан од таквог утицаја.

Зато изборна равноправност не подразумева само једнак гласачки листић на дан избора. Она подразумева једнаке услове политичког такмичења, раздвајање власти од странке, слободне медије, транспарентно финансирање, заштиту грађана од притисака и куповине гласова и делотворно поступање институција.

7. МАНИПУЛАЦИЈЕ НА БИРАЧКОМ МЕСТУ

Бирачко место је тачка на којој се уставно право грађанки и грађана претвара у конкретан глас. Зато су процедура, ред, тајност и тачно евидентирање сваке радње од пресудног значаја.

Неправилност на бирачком месту може бити последица ненамерне грешке или недовољне обуке, али и појединачна злоупотреба или део организованог механизма усмереног на утицај на већи број гласова.

Није сваки пропуст доказ преваре. Међутим, ни наизглед мала неправилност не сме бити занемарена уколико се понавља, ако је намерна или ако онемогућава каснију проверу.

Документовање

За сваку спорну радњу треба евидентирати:

- тачно време;
- бирачко место;
- име или функцију лица које је поступало;
- опис радње;
- реакцију бирачког одбора;
- сведоке;
- расположиве доказе;
- да ли је примедба унета у записник.

ВМ-01: НЕПРАВИЛНО ОТВАРАЊЕ БИРАЧКОГ МЕСТА

Неправилно отварање постоји када бирачко место почне са радом супротно прописаној процедури или без испуњених услова за безбедно и законито гласање.

Могући облици

- кашњење без оправданог разлога;
- отварање без потребног броја чланова;
- непроверена гласачка кутија;
- непопуњен или неправилно попуњен контролни лист;
- непотпун изборни материјал;
- неевидентирани гласачке коверте;
- присуство страначког материјала;
- неприступачан простор;
- одсуство паравана;
- присуство неовлашћених лица;
- неусаглашено стање примљених листића.

Документовање:

- забележити време доласка и отварања;
- фотографисати простор пре почетка гласања када је то дозвољено;
- проверити број примљених листића;
- тражити да се сва одступања унесу у записник;
- забележити који су чланови били присутни.

ВМ-02: НЕЗАКОНИТА КОНТРОЛА ИДЕНТИТЕТА БИРАЧА

Постоји када се бирачу дозволи гласање без прописане провере идентитета или када се документ прихвати иако не припада лицу које гласа.

Могући облици

- прихватање туђег документа;
- гласање без важећег документа;
- површно поређење фотографије;

- прихватање копије када није дозвољена;
- игнорисање очигледног неслагања;
- издавање листића пре завршене провере.

Показатељи су: избегавање показивања документа, неслагање података и изгледа, површна или изостала провера идентитета и понављање таквог поступања од стране истог члана бирачког одбора.

ВМ-ОЗ: ГЛАСАЊЕ У ТУЂЕ ИМЕ

Гласање у туђе име постоји када лице користи идентитет другог бирача и гласа уместо њега.

Злоупотреба се може извршити: употребом туђег документа, коришћењем података преминулог или одсутног лица, сарадњом са чланом бирачког одбора, лажним потписивањем, гласањем пре доласка стварног бирача или издавањем гласачког листића без прописане провере идентитета.

На такву неправилност могу указивати случајеви у којима стварни бирач затекне потпис поред свог имена, те очигледно неслагање потписа, непознавање основних личних података, покушај члана бирачког одбора да убрза поступак или неслагање стварног изгледа лица са оним у личном документу.

Документовање:

- извод из бирачког списка;
- спорни потпис;
- изјава стварног бирача;
- сведочење чланова одбора;
- видео-надзор испред објекта, ако постоји;
- службена белешка.

ВМ-О4: ВИШЕСТРУКО ГЛАСАЊЕ

Вишеструко гласање постоји када исто лице гласа више пута. Обухвата покушај или извршење гласања истог лица више пута на истим или различитим бирачким местима.

Најчешће се спроводи на више бирачких места, под више идентитета, а механизми који се користе су: вишеструки упис у бирачки списак, пропусти у употреби UV лампи и спреја, сарадња са члановима бирачког одбора, незаконита гласања у земљи и иностранству или употреба више гласачких листића. На такву злоупотребу могу указивати: траг спреја на прсту, одбијање провере идентитета, поседовање више личних докумената, податак да је бирач већ потписан, организовано кретање истих лица између бирачких места и неслагање броја потписа и издатих гласачких листића.

Препорука

Не дозволити гласање док се не провери чињенично стање. Сумњу забележити и, по потреби, обавестити надлежне органе.

ВМ-05: НЕУПОТРЕБЉАВАЊЕ ИЛИ НЕПРАВИЛНА УПОТРЕБА UV ЛАМПЕ И СПРЕЈА

Реализује се тако што се не проверава да ли је бирач већ гласао или се бирач не обележава у складу са процедуром.

Могући облици су: изостанак или површна провера лампом, ненаношење или неправилно наношење спреја, наставак гласања са неисправном опремом и неосновано одбијање бирача због сумњивог трага.

Употреба UV лампе и спреја има превентивну функцију. Занемаривање ове радње повећава ризик од вишеструког гласања.

ВМ-06: ИЗДАВАЊЕ ЛИСТИЋА БЕЗ ПОТПИСА БИРАЧА

Неправилност се јавља када се гласачки листић изда лицу које претходно није потписало извод из бирачког списка. Тиме се ствара неслагање између броја издатих листића и потписа, отежава утврђивање стварног броја бирача и може прикрити вишак листића или гласање у туђе име.

Препорука

Поступак треба зауставити док се пропуст не исправи на законит начин. Ако је бирач већ отишао, догађај се мора забележити.

ВМ-07: ЛАЖНО ПОТПИСИВАЊЕ У БИРАЧКОМ СПИСКУ

Ради се о ситуацији када неко потпише извод уместо другог лица или накнадно додаје потписе ради прикривања неслагања. Показатељи су: више потписа истог рукописа, величине и нагиба, затечен потпис поред имена бирача и накнадно додавање потписа после гласања или током бројања.

Документовање:

- оригинални извод;
- фотографија спорног дела када је дозвољена;
- изјава стварног бирача;
- графолошко вештачење;
- сведочење присутних чланова.

ВМ-08: ИЗДАВАЊЕ ВИШЕ ГЛАСАЧКИХ ЛИСТИЋА ЈЕДНОМ БИРАЧУ

Бирачу се издаје више листића за исту врсту избора.

Могући узроци су: немар, неорганизован рад, слепљени листићи, намерно издавање вишка, сарадња са бирачем или припрема за изношење листића.

Препорука

Вишак листића се не сме самовољно уништити. Цео одбор мора утврдити стање и поступити по важећем упутству.

ВМ-09: НЕОВЛАШЋЕНО ДОДАВАЊЕ, УКЛАЊАЊЕ ИЛИ ИЗНОШЕЊЕ ЛИСТИЋА

Ова манипулација обухвата: свако неовлашћено додавање, уклањање или изношење гласачких листића са бирачког места, укључујући убацивање већег броја листића, замену попуњеног листића, располагање неискоришћеним листићима или убацивање листића из другог изборног поступка.

На такву злоупотребу могу указивати: листићи издати супротно прописаној процедури, више листића у поседу једног лица, покушај изношења листића, приступ изборном материјалу од стране неовлашћеног лица и неслагање броја листића са службеном евиденцијом.

ВМ-10: „БУГАРСКИ ВОЗ“

„Бугарски воз” је организовани облик контролисаног гласања у којем бирач добија унапред попуњен листић, убацује га у кутију, а празан листић који је добио на бирачком месту износи организатору.

Типичан механизам

1. организатор обезбеди један празан листић;
2. листић попуни;
3. преда га првом бирачу;
4. бирач убацује попуњен листић;
5. износи празан листић;
6. организатор га попуњава за следећег бирача;
7. циклус се понавља.

Показатељи оваквог чина манипулације су: уношење пресавијеног или скривање празног листића, одлазак више бирача истом лицу или пункту после гласања, надзор једног активисте над више лица и одбијање да се покаже шта се износи.

Препорука

Чланови одбора не смеју претресати бирача. Потребно је забележити радњу, заштитити изборни материјал и обавестити надлежне органе онда када постоји основана сумња.

ВМ-11: ФОТОГРАФИСАЊЕ ГЛАСАЧКОГ ЛИСТИЋА

Бирач фотографише попуњен листић, најчешће ради доказивања начина гласања другом лицу. То може послужити као доказ купцу гласа, послодавцу, страначком активисти или другом лицу.

Фотографисање листића, дакле, може служити куповини или контроли гласа, доказивању лојалности послодавцу или страначком активисти, личном објављивању или застрашивању.

Сама фотографија не доказује куповину гласа, већ треба утврдити коме је послата, да ли је тражена, праћена исплатом или притиском и да ли је део ширег система.

Препорука

Треба заштитити тајност гласања и поступити према упутству. Не сме се самовољно одузимати телефон нити брисати садржај.

ВМ-12: НАРУШАВАЊЕ ТАЈНОСТИ ГЛАСАЊА

Тајност гласања нарушена је када друго лице може видети, сазнати или накнадно утврдити за кога је бирач гласао, што се може испољити кроз: неправилно постављене параване, видљивост попуњеног листића, присуство више лица иза паравана, праћење бирача, читање листића наглас, означавање или фотографисање листића, притисак да се покаже гласачки листић или стајање чла на бирачког одбора сувише близу бирача.

ВМ-13: ПОРОДИЧНО ИЛИ ГРУПНО ГЛАСАЊЕ

Тзв. породично или групно гласање постоји онда када један члан породице или групе одређује, контролише или обавља гласање других чланова без законског основа.

Типичне ситуације су: присуство више лица иза паравана, попуњавање више листића, усмеравање бирача како да гласа и пружање непотребне помоћи која онемогућава слободно гласање. Закониту помоћ треба разликовати од породичног или групног гласања. Бирач са инвалидитетом има право на помагача који може да му помогне у гласању, али у том случају он само помаже бирачу да слободно изрази своју вољу.

BM-14: НЕОВЛАШЋЕНО ПОМАГАЊЕ БИРАЧУ

Неправилност постоји када се помоћ при гласању пружа лицу које за њу не испуњава законске услове или када је пружа лице које утиче на изборну вољу бирача. На злоупотребу могу указивати случајеви у којима исто лице помаже великом броју бирача, члан бирачког одбора сугерише избор, пратилац попуњава листић без сагласности бирача, помоћ служи за контролу гласања или је пружа лице које има страначку улогу.

BM-15: ЗЛОУПОТРЕБА ГЛАСАЊА ВАН БИРАЧКОГ МЕСТА

Постоји када се поступак гласања ван бирачког места организује или спроведе супротно прописима.

Могуће неправилности при гласању ван бирачког места односе се на неосновано подношење захтева, одлазак тима на погрешну адресу и рад тима у непрописном саставу. Оне могу обухватити и угрожавање тајности гласања, утицај чланова породице, неправилно затварање коверте и остављање изборног материјала без надзора. Посебно озбиљне неправилности јесу замена гласачког листића и нетачно евидентирање бирача који је гласао.

Документовање:

- списак пријављених лица;
- време одласка и повратка;
- имена чланова тима;
- број понетих и враћених коверата;
- примедбе чланова;
- сведочење бирача или породице;
- стање материјала.

BM-16: ВОЂЕЊЕ ПАРАЛЕЛНИХ СПИСКОВА НА БИРАЧКОМ МЕСТУ

Неовлашћена лица или чланови одбора бележе ко је гласао и податке достављају политичким штабовима.

На незаконито праћење бирача могу указивати: преписивање података из извода бирачког списка, вођење приватних евиденција, телефонско јављање о томе ко је гласао, редовно извештавање странаčkih активиста, изношење спискова са бирачког места и бележење редног броја бирача. Таква пракса омогућава контролу излазности, накнадно контактирање бирача, политичке притиске, повезивање службених и странаčkih података и одмазду према појединим лицима.

ВМ-17: ОРГАНИЗОВАНО ПРАЋЕЊЕ ИЗЛАЗНОСТИ КОНКРЕТНИХ БИРАЧА

Праћење постаје манипулативно када се користи за позивање, притисак, превоз или контролу одређених лица.

Објављивање укупне излазности је легитимно. Спорно је праћење именом и презименом.

Следећи показатељи упућују на могућу контролу излазности и не дозвољено праћење бирача: достављање спискова лица која нису гласала, позивање конкретних бирача, провера запослених и бележење времена њиховог доласка. Организовање превоза на основу извештаја са бирачког места може указивати на координисано утицање на излазност.

ВМ-18: СТРАНАЧКИ ПУНКТОВИ У БЛИЗИНИ БИРАЧКОГ МЕСТА

Пунктови су места на којима активисти евидентирају бираче, дају упутства, организују превоз и, у појединим случајевима, деле новац или друге користи ради утицаја на гласање. Њихова функција може обухватати: вођење спискова, позивање бирача, проверу фотографија гласачких листића, координацију превоза, застрашивање бирача и организовање праћења дешавања на бирачким местима.

Документовање:

- тачна локација;
- удаљеност од бирачког места;
- фотографија;

- имена или опис лица;
- регистарске ознаке возила;
- материјал који се дели;
- време активности;
- сведоци.

ВМ-19: НЕОВЛАШЋЕНО ПРИСУСТВО ЛИЦА НА БИРАЧКОМ МЕСТУ

На бирачком месту бораве лица која немају законски основ да буду присутна, нпр. страначки активисти, локални функционери, директори јавних предузећа, неакредитовани посматрачи и приватно обезбеђење. Посебно су спорна лица која дају инструкције бирачком одбору, као и присуство медија или полиције без одговарајућег законског основа.

Кључни ризици за законитост и слободу изборног поступка јесу: утицај на бираче, притисак на чланове бирачког одбора, нарушавање тајности гласања и неовлашћен приступ изборном материјалу. Такво поступање може створити атмосферу страха међу бирачима и члановима одбора.

ВМ-20: ПРИТИСАК НА ЧЛАНОВЕ БИРАЧКОГ ОДБОРА

Притисак на члана бирачког одбора постоји када се он приморава да поступи супротно закону, не реагује на неправилност или потпише спорни документ. Такав притисак може се испољити: претњама, викањем, физичким застрашивањем, налозима страначких координатора, претњом сменом, ускраћивањем увида у изборни материјал, његовим одузимањем, захтевом за потписивање празног записника или онемогућавањем уношења примедбе.

Документовање:

- тачне речи претње;
- време;
- имена присутних;
- поруке;
- сведоци;
- примедба у записнику;
- пријава полицији ако постоји непосредна опасност.

BM-21: ОНЕМОГУЋАВАЊЕ РАДА ПОСМАТРАЧА

Акредитованом посматрачу се неоправдано ограничава присуство или праћење поступка.

Ометање посматрача може се испољити његовим неоправданим удаљавањем, постављањем на место са кога нема добру видљивост, забраном бележења или ускраћивањем приступа отварању и бројању материјала. Озбиљни облици обухватају претње, захтев за предају бележака и спречавање праћења кључних изборних процедура.

Посматрач нема право да руководи радом одбора, додирује материјал или омета гласање. Ограничење је оправдано само ако је засновано на конкретном поступању, а не на самој улози посматрача.

BM-22: АГИТАЦИЈА НА БИРАЧКОМ МЕСТУ

Агитација на бирачком месту постоји када се бирачи непосредно позивају или усмеравају да гласају за одређеног изборног учесника. Она се може испољити: усменим позивима, истицањем страначких обележја, слогана, листа кандидата или летака, показивањем редног броја изборне листе, договореним гестовима или страначким порукама на мобилним телефонима.

BM-23: ЗАСТРАШИВАЊЕ БИРАЧА

Обухвата присуство лица чија је улога да изазову страх код бирача и укључује претње, снимање бирача, праћење или демонстрацију политичке и физичке моћи.

На могуће застрашивање и контролу бирача указују окупљање група испред улаза, снимање и прозивање бирача, као и њихово праћење након гласања. Присуство послодавца или познатих насилних група и упозорења да ће се знати ко није гласао могу створити страх и угрозити слободно изјашњавање.

BM-24: ОРГАНИЗОВАНИ ПРЕВОЗ УЗ КОНТРОЛУ БИРАЧА

Превоз постаје део механизма манипулације када је повезан са притиском, евиденцијом, куповином гласа или провером политичке лојалности.

На организовану контролу гласања указују спискови код возача, прозивање бирача, давање упутстава путницима и њихов одлазак на страначки пункт након гласања. Посебно су спорни условљавање превоза политичком подршком и контрола више возила од стране истог организатора. Давање већ попуњеног листића уз обавезу враћања празног представља облик контролисаног гласања познат као „бугарски воз”.

BM-25: НЕОСНОВАНО СПРЕЧАВАЊЕ БИРАЧА ДА ГЛАСА

Бирачу се без законског основа ускраћује гласачки листић или приступ бирачком месту.

Онемогућавање остваривања бирачког права може се испољити неоснованим одбијањем документа, погрешним тумачењем података у бирачком списку или тврдњом да је бирач већ гласао. Други облици обухватају: физичко спречавање, превремено затварање бирачког места, неприступачан улаз и одбијање разумне помоћи особама са инвалидитетом. Неједнако поступање према појединим групама може указивати и на дискриминацију.

У оваквим ситуацијама захтевати да цео одбор размотри случај и да се разлог одбијања документује.

BM-26: НЕОВЛАШЋЕНО СНИМАЊЕ И НАРУШАВАЊЕ ПРИВАТНОСТИ

Обухвата снимање докумената, извода, бирача или гласачких листића на начин који открива личне податке или политички избор. Посебно ризични облици снимања обухватају фотографисање извода из бирачког списка и личних докумената, као и снимање

простора иза паравана и попуњених гласачких листића. Јавно објављивање имена бирача и директан пренос поступка гласања могу угрозити тајност гласања и заштиту личних података.

ВМ-27: НЕСАГЛАСНОСТ БРОЈА БИРАЧА, ПОТПИСА И ИЗДАТИХ ЛИСТИЋА

Несагласност постоји када број потписаних бирача, издатих и употребљених гласачких листића, као и преосталог изборног материјала није логички усклађен.

Она може бити последица административне грешке, али и незаконитог издавања листића, лажног потписивања, додавања или изношења листића, погрешног вођења евиденције или мешања материјала различитих избора.

Свако неслагање мора се утврдити, проверити и описати у записнику, јер само по себи не доказује изборну превару, али не сме бити прикривено. Недозвољено је накнадно додавање потписа, уништавање листића, мењање података без поновне провере, прећуткивање неслагања или прилагођавање бројева ради њиховог формалног усклађивања.

ВМ-28: ОРГАНИЗОВАНО ПРЕКОМЕРНО ПРИЈАВЉИВАЊЕ БИРАЧА ЗА ГЛАСАЊЕ ВАН БИРАЧКОГ МЕСТА

Ова неправилност обухвата организовано пријављивање већег броја бирача за гласање ван бирачког места без њихове стварне иницијативе или без постојања законом прописаних разлога.

Уместо да захтев за гласање ван бирачког места поднесе сам бирач или члан његовог домаћинства због старости, болести, инвалидитета или других оправданих разлога, пријаве организовано подносе политички субјекти или њихови активисти, користећи претходно формиране евиденције тзв. сигурних или капиларних гласача.

На овај начин број гласача који гласају ван бирачког места може бити знатно већи од уобичајеног, чиме се ствара простор за различите облике изборних злоупотреба.

Начин функционисања

Манипулација се најчешће спроводи:

- организованим прикупљањем списка сигурних гласача;
- пријављивањем бирача без њихове непосредне иницијативе;
- подношењем већег броја захтева преко страначких активиста;
- усмеравањем чланова бирачког одбора на адресе које су претходно одредили страначки штабови;
- организовањем великог броја гласања ван бирачког места без стварне потребе.

Гласање ван бирачког места представља изузетак од редовног поступка гласања и подразумева знатно мањи степен јавне контроле.

Вештачко повећавање броја гласања ван бирачког места увећава ризик од контролисаног гласања, нарушавања тајности и утицаја на слободну вољу бирача. Такође, може се омогућити присуство неовлашћених лица или гласање другог лица у име бирача. Ове неправилности знатно је теже уочити и доказати него оне на самом бирачком месту.

Посебан ризик постоји ако у трочланој комисији која обилази бираче нема представника стварне опозиције или ако је њен састав фактички под контролом једног политичког субјекта.

На могућу злоупотребу гласања ван бирачког места могу указивати: неуобичајено велики број захтева, њихово организовано подношење преко истих лица, истовремено пријављивање већег броја бирача, значајно одступање у односу на претходне изборе, захтеви које бирачи нису лично поднели и већи број адреса повезаних са истим страначким активистима.

Документовање:

- евиденција поднетих захтева;
- време и начин пријављивања;
- записници бирачког одбора;
- подаци о броју гласања ван бирачког места;
- изјаве самих бирача о томе ко је поднео захтев;
- упоредне статистичке анализе са претходним изборима.

Може указивати на злоупотребу поступка гласања ван бирачког места, повреду начела слободног и непосредног вршења бирачког права, као и повреду начела једнакости изборних учесника, у зависности од конкретних околности.

Препорука

Захтевати евидентирање начина подношења сваког захтева, документовати број и структуру пријављених бирача, обезбедити присуство представника различитих изборних листа у комисијама које обилазе бираче и пријавити сваки случај када постоји основана сумња да захтев није поднет вољом самог бирача.

Највећу доказну вредност имају: службене евиденције о пријавама, записници бирачких одбора, статистички подаци који показују необично висок број случајева гласања ван бирачког места, као и изјаве бирача о начину подношења захтева.

ВМ-29: ИНСЦЕНИРАЊЕ ИЗБОРНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ РАДИ ДИСКРЕДИТАЦИЈЕ ИЗБОРНЕ КОНТРОЛЕ

Ова манипулација обухвата намерно изазивање или инсценирање изборних неправилности са циљем да се одговорност за њих припише другој изборној листи, њеним контролорима или другим учесницима изборног процеса.

Манипулација може бити спроведена ангажовањем лица која се лажно представљају као контролори или представници одређене изборне листе, или лица која су формално именована испред једне изборне листе а у стварности поступају по налогу другог политичког субјекта.

Циљ није непосредна промена резултата гласања, већ стварање привида да све стране подједнако крше изборна правила, чиме се релативизују стварно утврђене неправилности и умањује кредибилитет изборне контроле.

Манипулација се може испољити:

- намерним чињењем лако уочљивих изборних прекршаја;
- организовањем ситуација у којима ће прекршај бити снимљен или документован;

- лажним представљањем припадности другој изборној листи;
- координисаним медијским ширењем таквих снимака или информација;
- представљањем појединачних инсценираних случајева као доказа да „сви краду изборе”.

Овај механизам има за циљ да замени тезе и релативизује одговорност за изборне неправилности. Уместо расправе о конкретним и документованим злоупотребама, пажња јавности усмерава се на тврдњу да су све стране подједнако одговорне.

Последице могу бити: слабљење поверења грађана у независну изборну контролу, умањење значаја документованих неправилности и стварање конфузије у јавном простору.

На могућу инсценирану неправилност указују радње изведене тако да буду лако уочене и снимљене, као и несразмерно брзо медијско ширење материјала пре утврђивања чињеница. Додатни знаци су несагласност између стварног политичког ангажмана лица и изборне листе коју формално представља, као и понављање истог обрасца на више бирачких места.

Документовање:

- идентитет и формални статус учесника;
- записници бирачких одбора;
- оригинални снимци и њихова временска линија;
- изјаве сведока;
- анализа начина и времена јавног објављивања спорног материјала.

Ова манипулација може указивати на злоупотребу изборног поступка, лажно представљање, ометање рада изборних органа, те друге повреде изборних прописа, у зависности од конкретних чињеница.

Препорука

У сваком случају документованог прекршаја потребно је утврдити све релевантне чињенице пре јавног приписивања одговорности. Посебну пажњу треба посветити провери идентитета учесника,

њиховог формалног и стварног ангажмана у изборном поступку, као и околностима под којима је неправилност настала.

За доказивање ове неправилности није довољно само постојање снимка прекршаја. Неопходно је утврдити идентитет учесника, њихов стварни статус, околности под којима је прекршај настао и евентуалну координацију са другим лицима или политичким субјектима.

Поступање када се уочи неправилност

Члан бирачког одбора или посматрач треба да поступа мирно, прецизно и у оквиру својих овлашћења.

Препоручени редослед је:

1. непосредно уочити и описати радњу;
2. забележити тачно време;
3. упозорити председника и чланове одбора;
4. захтевати отклањање неправилности;
5. тражити да се догађај унесе у записник;
6. сачувати доказе;
7. обавестити надлежни изборни орган;
8. обавестити полицију ако постоји насиље или сумња на кривично дело;
9. не предузимати радње које сам посматрач или члан нема право да предузме.

Шта контролор или посматрач не сме да ради?

Контролор или посматрач не сме:

- одузимати лични документ;
- претресати бирача;
- одузимати телефон;
- брисати фотографије;
- употребљавати силу;
- самостално отварати изборни материјал;
- говорити бирачу за кога да гласа;
- јавно објављивати личне податке;
- ометати редован поступак;
- напустити место без обезбеђене замене ако је члан одбора;
- потписати записник који није прочитан.

Садржина квалитетне примедбе

Добра примедба мора бити чињенична.

Пример:

У 12.40 часова члан бирачког одбора задужен за извод из бирачког списка издао је листић бирачу пре него што је бирач потписао извод. На пропуст су указала два члана одбора. Бирач је након упозорења потписао извод пре убацивања листића у кутију.

Лош пример:

Власт краде изборе и све је нерегуларно.

Примедба треба да садржи:

- време;
- место;
- конкретну радњу;
- лице или функцију лица;
- реакцију одбора;
- начин отклањања или неотклањања;
- доказе;
- име члана који захтева унос.

Знаци организованог обрасца

Неправилност на једном бирачком месту може указивати на шири образац када:

- исти поступак постоји на више места;
- користе се исти формулари;
- појављују се исти активисти;
- постоје идентична упутства;
- више одбора добија исти незаконит налог;
- неправилности су концентрисане у политички важним срединама;
- институције на сличне пријаве реагују исто или не реагују;
- постоји веза са паралелним списковима, превозом и страначким пунктовима.

Закључак поглавља

Заштита бирачког места не значи стварање сукоба, већ доследно поштовање процедуре.

Најважније гаранције су:

- правилна идентификација;
- један бирач – један глас;
- лично и тајно гласање;
- потпуно евидентирање;
- присуство овлашћених чланова;
- јавност и проверљивост рада;
- очување изборног материјала;
- благовремено бележење сваког одступања.

МАНИПУЛАЦИЈЕ ТОКОМ БРОЈАЊА ГЛАСОВА

Зашто је бројање критична фаза?

Бројање гласова је тренутак у којем се појединачни гласачки листићи претварају у службени изборни резултат. Чак и ако је гласање током дана протекло уредно, неправилности током бројања могу изменити или довести у питање коначан исход.

Ова фаза је посебно осетљива зато што се у кратком времену обавља велики број повезаних радњи:

- затварање бирачког места;
- утврђивање броја бирача који су гласали;
- пребројавање неискоришћених листића;
- отварање гласачке кутије;
- одвајање и разврставање листића;
- утврђивање важећих и неважећих гласова;
- пребројавање гласова по изборним листама или кандидатима;
- логичко-рачунска контрола;
- попуњавање записника;

- паковање материјала;
- потписивање и предаја записника и изборног материјала.

Свака од ових радњи мора бити видљива, проверљива и колективно контролисана.

Највећи ризици јављају се када део чланова бирачког одбора није присутан, изборни материјал није све време под надзором, резултати се уносе без заједничке провере, записник се попуњава пре или после бројања, чланови потписују документ који нису прочитали, примедбе се не уносе у записник или се материјал пакује пре потврде да су сви подаци међусобно усаглашени.

BR-01: НЕПРАВИЛНО ЗАТВАРАЊЕ БИРАЧКОГ МЕСТА

Неправилно затварање постоји када се гласање заврши пре прописаног времена, када се не дозволи гласање лицима која су на време стигла или када се поступак бројања започне без формалног затварања.

Неправилности приликом затварања бирачког места могу обухватити превремено затварање, ускраћивање гласања бирачима који чекају у реду или неосновано продужење гласања. Ризик постоји и када се не утврди ко је присутан у тренутку затварања, када неовлашћена лица остану у просторији или се изборни материјал премешта пре утврђивања стања. Отварање гласачке кутије без претходних припремних радњи може угрозити правилност и проверљивост поступка.

Документовање:

- забележити тачно време;
- евидентирати број лица у реду;
- забележити ко је наредио затварање;
- унети примедбу у записник;
- сачувати сведочења бирача;
- обавестити изборну комисију ако је некоме ускраћено гласање.

BR-02: УДАЉАВАЊЕ ЧЛАНОВА БИРАЧКОГ ОДБОРА ИЛИ ПОСМАТРАЧА ПРЕ БРОЈАЊА

Неправилност постоји када се овлашћени чланови бирачког одбора или акредитовани посматрачи без законског основа удаље пре или током бројања, чиме се смањује контрола, онемогућава увид у поступак, спречава уношење примедби или прикривају спорне радње.

На злоупотребу могу указивати: селективно удаљавање појединих лица, позивање на недостатак простора, закључавање просторије, забрана повратка или искључење посматрача непосредно пре отварања гласачке кутије.

Удаљавање је дозвољено само ако лице озбиљно нарушава ред или омета изборни поступак, уз конкретно, документовано и једнако примењено образложење.

BR-03: ОТВАРАЊЕ ГЛАСАЧКЕ КУТИЈЕ СУПРОТНО ПРОЦЕДУРИ

Гласачка кутија се отвара пре завршетка припремних радњи, без присуства чланова одбора или на начин који онемогућава контролу. Сва релевантна лица морају имати могућност да виде отварање кутије и поступање са њеним садржајем.

Ризик од манипулације настаје када се гласачка кутија отвори пре пребројавања неискоришћених листића, без провере печата и заштитних трака или ван видокруга чланова бирачког одбора и посматрача. Посебно су спорни самостално руковање кутијом, њено отварање у другој просторији и распоређивање листића у више гомила без претходног заједничког увида.

Документовање:

- стање кутије пре отварања;
- стање печата;
- присутна лица;
- време отварања;
- место на које су листићи истресени;
- свака уочена неправилност.

BR-04: ДОДАВАЊЕ ГЛАСАЧКИХ ЛИСТИЋА ТОКОМ БРОЈАЊА

Реализује се када се у материјал који се броји накнадно уносе листићи који нису били у гласачкој кутији у тренутку затварања.

Манипулација гласачким листићима може се извршити убацивањем листића из цепа, торбе, фасцикле или резервног пакета, као и њиховим уношењем из друге просторије. Други механизми обухватају мешање са неискоришћеним листићима, замену гомила и убацивање додатних листића током гужве или расправе.

На могућу манипулацију изборним материјалом могу указивати: држање материјала ван заједничког стола, појављивање нових гомила листића, изненадне промене њиховог броја, различито представљени листићи, папир друге боје или серије, као и самосталан приступ неискоришћеним листићима од стране члана бирачког одбора.

Документовање:

- непосредно сведочење;
- видео-запис ако је законито настао;
- логичко неслагање броја листића;
- различито стање паковања;
- отисци, серијски подаци или друга форензичка обележја;
- примедба у записнику.

BR-05: УКЛАЊАЊЕ ИЛИ УНИШТАВАЊЕ ГЛАСАЧКИХ ЛИСТИЋА

Постоји када се листићи издвајају, сакривају, уништавају или одnose пре него што буду урачунати.

Уништавање, уклањање или прикривање гласачких листића може се вршити на различите начине: задржавањем дела гомиле, одношењем листића ван просторије, њиховим цепањем, проглашавањем „непотребним” или стављањем у погрешан пакет. Ризик постоји и када листићи падну испод стола и не буду враћени у поступак бројања, чиме се може непосредно утицати на коначан резултат.

На могућу манипулацију указују необјашњиво смањење броја листића, држање изборног материјала ван видокруга и појава листића у корпи или на другом неуобичајеном месту. Посебно су сумњиве ситуације у којима неко држи папире ван стола или се спорни листићи одмах пакују, без заједничког увида, расправе и правилног утврђивања њиховог статуса.

BR-06: НЕОСНОВАНО ПРОГЛАШАВАЊЕ ВАЖЕЋИХ ЛИСТИЋА НЕВАЖЕЋИМ

Неправилност постоји када се гласачки листић који јасно изражава вољу бирача неосновано прогласи неважећим ради умањења броја гласова одређеном изборном учеснику. На такву злоупотребу могу указивати: различити критеријуми за различите изборне листе, непоказивање спорних листића свим члановима бирачког одбора, самостално одлучивање председника или издвајање спорних листића без расправе. Приликом оцене ваљаности пресудно је да ли се са листића може јасно и недвосмислено утврдити воља бирача.

Документовање:

- број спорних листића;
- опис начина означавања;
- одлука одбора;
- белешка ко је гласао за коју одлуку;
- фотографија, ако је дозвољена и ако не угрожава тајност;
- примедба у записнику.

BR-07: НЕОСНОВАНО ПРОГЛАШАВАЊЕ НЕВАЖЕЋЕГ ЛИСТИЋА ВАЖЕЋИМ

Листић који не изражава јасну вољу или је попуњен супротно правилима урачунава се у корист одређене листе или кандидата. Неправилно утврђивање важења гласачког листића може настати када је заокружено више изборних опција, воља бирача није јасно изражена или листић није званичан. Посебно тежак облик представља приписивање гласа празном листићу или произвољно тумачење спорне ознаке.

На правилност резултата утиче и примена неједнаких критеријума, нарочито када се листићи једне изборне листе проглашавају важећим под повољнијим условима него листићи других листа. Због тога се исти стандард мора доследно примењивати на све спорне листиће, уз заједнички увид чланова бирачког одбора.

BR-08: НАКНАДНО КВАРЕЊЕ ВАЖЕЋИХ ЛИСТИЋА

Неправилност постоји када се на већ попуњен гласачки листић накнадно дода ознака како би био проглашен неважећим. То се може учинити дописивањем додатних ознака, бројева, потписа или порука, прецртавањем или цепањем листића током разврставања. На такву злоупотребу могу указивати: исто мастило или исти облик додатних ознака на више спорних листића, самосталан преглед листића од стране једног лица, неуобичајено велики број неважећих гласова за исту листу и чињеница да остали чланови бирачког одбора нису видели првобитно стање листића.

Документовање:

- непосредно посматрање;
- упоредни изглед спорних листића;
- форензичко испитивање мастила;
- фотографија пре и после, ако постоји;
- сведочење више чланова.

BR-09: НАМЕРНО НЕПРАВИЛНО И ПОГРЕШНО РАЗВРСТАВАЊЕ ЛИСТИЋА

Листићи се стављају у погрешне гомиле, чиме се гласови приписују другој изборној листи или се умањује број важећих гласова.

Грешке при разврставању и бројању гласачких листића могу настати услед журбе, недовољне обуке чланова бирачког одбора, ограниченог простора за рад или сличних назива изборних листа. Ризик је посебно изражен када се истовремено броје гласови за више избора или када се мешају листићи различитих боја и врста. Иако део неправилности може бити последица ненамерне грешке, не треба искључити ни могућност намерног премештања листића

из једне гомиле у другу. Зато је важно обезбедити јасно раздвајање материјала, довољно простора, заједнички надзор и поновну проверу спорних или погрешно разврстаних листића.

Превенција подразумева јасно раздвајање гомила листића, бројање листића само једне врсте избора у истом тренутку, заједничку контролу свих чланова бирачког одбора и поновну проверу сваке гомиле пре утврђивања резултата. Бројање треба спроводити без журбе и без паралелних приватних пребројавања.

BR-10: НАМЕРНО НЕТАЧНО ПРЕБРОЈАВАЊЕ

Означава нерегуларност када се број гласова свесно увећава или умањује током пребројавања.

Грешке током пребројавања могу настати прескакањем или дво-струким бројањем листића, погрешним диктирањем резултата, заменом цифара или приписивањем гласова погрешној изборној листи. Посебан ризик постоји када листиће пребројава само једно лице, без истовременог увида и контроле осталих чланова бирачког одбора.

Сумњу треба да изазове и прихватање „округлог” броја гласова без стварног пребројавања и провере. Ради спречавања грешака или намерне манипулације, резултат треба поново проверити, упоредити са евиденцијом и утврдити уз сагласност и непосредан надзор чланова одбора.

На неправилности приликом бројања могу указивати: резултати који се мењају при сваком поновном пребројавању, пребрзо диктирање бројева од стране једног лица, немогућност да сви чланови виде гласачке листиће, унапред уписани резултати, одбијање контролног бројања и очигледно неслагање броја гласова са величином гомиле листића.

BR-11: ОДБИЈАЊЕ ПОНОВНОГ БРОЈАЊА У СЛУЧАЈУ НЕСЛАГАЊА

Када постоји очигледно неслагање или основана сумња, може се десити да већина чланова одбора одбија да поново преброји спорне гомиле.

Када је поновно бројање оправдано?

- резултати се не слажу;
- број листића није логички усаглашен;
- гомила је била ван надзора;
- члан је указао на погрешно разврставање;
- записани број не одговара пребројаном;
- постоји спор око важећих листића.

BR-12: ЛОГИЧКО-РАЧУНСКО НЕСЛАГАЊЕ РЕЗУЛТАТА, БРОЈА БИРАЧА ИЛИ БРОЈА ЛИСТИЋА

Подаци у записнику нису међусобно математички или логички сагласни.

Типична неслагања у изборном материјалу јављају се када је у гласачкој кутији више листића него што је евидентирано бирача који су гласали, или када број потписа у изводу из бирачког списка не одговара том броју. Неправилност постоји и ако збир важећих и неважећих листића није једнак укупном броју листића пронађених у кутији.

На проблем указује и случај када збир гласова свих изборних листа не одговара броју важећих листића, као и када нису усаглашени бројеви примљених, употребљених и неискоришћених листића. Свако неслагање захтева поновно пребројавање, проверу евиденција и утврђивање тачног узрока пре попуњавања записника.

Неслагања у изборном материјалу и резултатима могу бити последица ненамерних пропуста, као што су грешке у сабирању, погрешно преписивање података, издавање листића без потписа бирача или мешање различитих делова изборног материјала. Вишак или мањак листића може настати и услед неправилног задужевања, евидентирања или паковања.

Озбиљнији узроци обухватају намерно додавање или уклањање гласачких листића и свесну измену резултата. Због тога свако неслагање треба проверити поновним бројањем и поређењем свих евиденција, како би се утврдило да ли је реч о техничкој грешци, пропусту у поступку или покушају манипулације.

Препорука

Подаци се не смеју „прилагођавати” да би се формулар слагао. Потребно је поново проверити изворне бројеве и тачно описати неотклоњено неслагање.

BR-13: НЕТАЧНО ПОПУЊАВАЊЕ ЗАПИСНИКА

Неправилност постоји када се у записник унесу подаци који не одговарају стварно утврђеним резултатима гласања. На такву злоупотребу могу указивати: погрешан број гласова, замењене колоне, изостављен број неважећих листића, нетачан број бирача, неунете примедбе, погрешно време затварања бирачког места, уношење података пре завршетка бројања или преписивање резултата са незваничних белешки без провере.

Записник је кључни службени документ на основу којег се резултат даље обрађује. Зато сваки члан мора проверити све бројеве пре потписивања.

BR-14: ПОТПИСИВАЊЕ ПРАЗНОГ ИЛИ НЕПОТПУНОГ ЗАПИСНИКА

Чланови потписују записник пре него што су сви подаци унети или пре него што су резултати коначно утврђени.

Ова неправилност је нарочито опасна јер празан потписани записник може бити накнадно попуњен без контроле потписника.

Неке уобичајене реченице које се чују приликом притиска на чланове бирачког одбора да потпишу непотпуни записник јесу:

- „Само потпишите, касније ћемо унети.”
- „Сви то раде.”
- „Нема потребе да чекате.”
- „Резултат је већ познат.”
- „Комисија ће исправити бројеве.”

Препорука

Документ не треба потписивати док није у целини попуњен, пажљиво прочитан и проверен. Сви унети подаци морају бити усаглашени са стварно утврђеним резултатима и изборним материјалом.

Пре потписивања неопходно је унети све уочене примедбе и не-
слагања. Потписивање празног, непотпуног или нетачног доку-
мента може накнадно отежати оспоравање неправилности и ут-
врђивање одговорности.

BR-15: ПРИТИСАК ДА СЕ ПОТПИШЕ НЕТАЧАН ИЛИ НЕПРОВЕРЕН ЗАПИСНИК

Неправилност постоји када се члан бирачког одбора принуђава да
потписом потврди резултат који није проверио или са којим се не
слаже.

Притисак се може испољити: претњама, вређањем, физичким за-
страшивањем, страначким налозима, претњом губитком накна-
де, ускраћивањем копије записника, тврдњом да потпис „ништа
не значи” или онемогућавањем уношења примедбе.

Члан треба да одбије потписивање нетачног документа, захтева
уношење примедбе, обавести предлагача и надлежну изборну ко-
мисију, сачува доказе о притиску и, у случају претње или насиља,
обавести полицију.

BR-16: ОНЕМОГУЋАВАЊЕ УНОШЕЊА ПРИМЕДБЕ У ЗАПИСНИК

До онемогућавања уношења примедбе долази када се члану бира-
чког одбора не дозволи да у записник унесе своје запажање о уоче-
ној неправилности. То се може испољити: одбијањем председника
да унесе примедбу тврдњом да „нема места”, њеним скраћивањем
или изменом, закључивањем записника пре њеног уношења, ус-
краћивањем увида у записник или упућивањем да се примедба
забележи на незваничном папиру. Члан треба да јасно формули-
ше примедбу, захтева да се унесе под његовим именом, сачини
сопствену писану белешку, обезбеди сведоке, обавести надлежну
изборну комисију и не потписује записник ако би тиме потврдио
нетачно стање.

BR-17: УСКРАЋИВАЊЕ КОПИЈЕ ЗАПИСНИКА

Овлашћеном члану или представнику не доставља се копија за-
писника, или се даје копија која није читљива, потпуна или исто -
ветна оригиналу.

Неиздавање или недостатак копије записника онемогућава паралелну контролу резултата и њихово поређење са касније објављеним подацима. Истовремено се повећава ризик од накнадне измене оригиналног документа, без могућности да се утврди шта је првобитно забележено.

Без сопственог примерка записника знатно је слабија доказна позиција приликом подношења приговора или оспоравања изборних резултата. Зато је важно благовремено обезбедити потпуну и читљиву копију документа са свим подацима, потписима и примедбама.

Документовање:

- захтев за копију;
- време одбијања;
- лице које је одбило;
- фотографија записника ако је дозвољена;
- сведоци;
- примедба у записнику;
- обавештење изборној комисији.

BR-18: НЕПРАВИЛНО ПАКОВАЊЕ ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА

До неправилног паковања изборног материјала долази када се он пакује, означава или затвара супротно прописаној процедури.

То се може испољити на следеће начине: неодвајањем важећих и неважећих листића, неправилним паковањем неискоришћених листића, необезбеђивањем извода из бирачког списка, стављањем записника у погрешну врећу, незатвореним или неозначеним врећама, недостатком потписа или затворнице, мешањем материјала различитих избора или остављањем кључних докумената ван изборне вреће.

Правилно паковање обезбеђује интегритет изборног материјала, очување ланца чувања и могућност накнадне контроле и поновног бројања.

BR-19: ЗАМЕНА ИЛИ ИЗМЕНА МАТЕРИЈАЛА ПРЕ ПРЕДАЈЕ

Након што је резултат утврђен, али пре него што је материјал предат надлежној комисији, изборни материјал или његови поједини делови замењују се, преправљају или уклањају.

Могући механизми

- замена оригиналног записника;
- преправљање бројева;
- замена коверте са листићима;
- уклањање примедбе;
- додавање потписа;
- отварање већ затворене вреће;
- остављање материјала без надзора;
- транспорт приватним возилом без контроле.

На могућу манипулацију изборним материјалом указују поновно отварање вреће, оштећење заштитних трака или печата и неслагање броја вреће са примопредајном листом. Сумњу изазива и промена лица задуженог за транспорт или пак ситуација у којој материјал током преноса нестане из видокруга.

Посебно озбиљни показатељи неправилности су разлике између оригинала и копије записника, као и појава нове или измењене верзије записника. Такве околности могу указивати на прекид ланца контроле, па је важно одмах документовати затечено стање и сва уочена неслагања.

Документовање:

- фотографија затворених врећа;
- број и ознака сваке вреће;
- време затварања;
- лица која су преузела материјал;
- возило;
- време поласка и доласка;
- копија записника;
- стање затворница при предаји;
- примопредајни документ.

Основни принципи безбедног бројања

Да би бројање било поуздано, потребно је да постоје:

Потпуна видљивост

Сви листићи и сви кораци морају бити видљиви присутним члановима и посматрачима.

Не треба дозволити:

- бројање у углу;
- одвојене столове без контроле;
- одношење гомила у другу просторију;
- држање материјала испод стола;
- приватно пребројавање од стране једног лица.

Колективна контрола

Ниједан члан не треба сам да:

- отвара кутију;
- разврстава све листиће;
- одлучује о неважећим гласовима;
- диктира коначни резултат;
- попуњава записник без провере;
- пакује материјал.

Редослед радњи

Поступак мора бити вођен јасним редом. Прескакање корака повећава могућност грешке и злоупотребе.

Поновна провера

Поновна провера није израз неповерења, већ нормалан механизам контроле.

Обавезно треба проверити:

- укупан број листића;
- сваку гомилу;
- спорне листиће;

- збир гласова;
- логичко слагање;
- бројеве у записнику;
- копије пре потписивања.

Модел контролне табеле за бројање

Контролна тачка	Утврђено стање	Неслагање	Предузета радња
Примљени листићи			
Неискоришћени листићи			
Број потписаних бирача			
Листићи у кутији			
Важећи листићи			
Неважећи листићи			
Збир гласова листа			
Број спорних листића			
Унете примедбе			
Да ли је копија записника преузета (да/не)			

Оваква табела не замењује службени записник, али помаже члану одбора да независно провери поступак.

Најчешће опасне реченице током бројања

Следеће формулације треба схватити као упозорење да је могућа изборна неправилност на бирачком месту:

- „Не морамо поново да бројимо.”
- „Зна се отприлике колико има.”
- „Комисија ће то касније исправити.”
- „Потпишите сада, бројеве ћемо унети.”
- „Не уписуј примедбу, само ћемо закомпликовати.”
- „Та два гласа нису битна.”
- „Ставите број који се уклапа.”
- „Нема потребе да сви гледају.”
- „Ова гомила је већ пребројана.”
- „Немамо времена за контролу.”

Свака од ових реченица указује на покушај да се процедура замени неформалним договором.

Поступање члана одбора у случају неслагања

Када члан уочи неслагање, треба да:

1. јасно наведе шта се не слаже;
2. затражи заустављање следеће радње;
3. захтева поновно бројање;
4. тражи да сви спорни листићи буду показани;
5. направи сопствену белешку;
6. захтева унос примедбе;
7. не потписује нетачан записник;
8. преузме или документује копију;
9. обавести надлежну изборну комисију;
10. обавести полицију или тужилаштво ако постоји сумња на намерно додавање, уклањање или фалсификовање.

Разлика између исправке и преправљања резултата

Законита исправка

Законита исправка постоји када се:

- открије очигледна грешка;
- поново провере изворни подаци;
- исправка изврши пред члановима;
- јасно види шта је било погрешно;
- сви релевантни чланови буду обавештени;
- исправка буде потписана или евидентирана у складу са процедуром;
- стварни резултат не буде произвољно мењан.

Незаконито преправљање

Сумњиво или незаконито поступање постоји када се:

- број мења без поновног бројања;
- исправка врши након потписивања;
- чланови нису присутни;
- оригинал замењује;
- податак прилагођава очекиваном резултату;
- примедба уклања;
- исправка прикрива.

Закључак поглавља

Бројање није техничка формалност. Оно је правно и политички једнако важно као и само гласање.

Поуздан резултат захтева:

- присуство свих овлашћених актера;
- потпуну видљивост материјала;
- јасан редослед радњи;
- једнаке критеријуме за важеће листиће;
- поновну проверу;
- математичку сагласност;
- тачан записник;
- право на примедбу;
- копију резултата;
- безбедно паковање и предају материјала.

Сваки члан бирачког одбора лично је одговоран за документ који потписује. Већинска одлука, страначки налог или журба не могу учинити тачним резултат који није стварно утврђен.

ПОСТИЗБОРНЕ МАНИПУЛАЦИЈЕ

Зашто постизборна фаза није мање важна од гласања?

Изборни процес не завршава се затварањем бирачких места и пребројавањем гласова. Након гласања следе пренос изборног материјала, унос података у информациони систем, објављивање резултата и провера њихове тачности.

Од правилног спровођења ових радњи зависи да ли ће резултат са бирачког места бити верно пренет, јавно доступан и проверљив. Оне су важне и за делотворно коришћење правних средстава, као и за коначно утврђивање изборних резултата у складу са законом. У постизборној фази могу се исправљати стварне грешке, али се

под велом исправки могу прикрити неправилности или изменити изборни резултати. Посебну пажњу захтевају: транспорт и пријем изборног материјала, контрола записника, логичко-рачунска проvera, унос и објављивање резултата, поступање по приговорима, увид у изборни материјал, поновно бројање, утврђивање коначних резултата, расподела мандата и понављање гласања.

Манипулација у овој фази често није видљива грађанима. Она се одвија у административним, техничким и правним поступцима, па је за њено откривање неопходно поредити више докумената и извора.

POST-01: НЕОБЕЗБЕЂЕН ТРАНСПОРТ ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА

Необезбеђен транспорт постоји када се вреће са гласачким листићима, записници и други изборни материјал преносе на начин који не обезбеђује непрекидан надзор, утврђену одговорност и заштиту од неовлашћеног отварања, замене, губитка или измене садржине.

Начин затварања вреће

После утврђивања резултата гласања изборни материјал пакује се у одговарајуће вреће. Врећа се затвара пластичном сигурносном затворницом са јединственим нумеричким бројем.

Број затворнице мора бити:

- проверен пре употребе;
- гласно прочитан присутним члановима;
- тачно евидентиран у прописаној документацији;
- видљив на фотографији, када је фотографисање дозвољено;
- поново проверен приликом предаје и пријема вреће.

Нумерисана затворница има сврху да покаже да ли је врећа после затварања отворана или је оригинална затворница замењена.

Међутим, сама подударност броја није довољна гаранција интегритета. Потребно је проверити и:

- физичко стање затворнице;

- затегнутост;
- положај механизма за закључавање;
- трагове савијања, сечења или механичког оштећења;
- стање отвора вреће;
- трагове развлачења материјала;
- подударност изгледа затворнице са оном која је употребљена на бирачком месту.

Ризици у вези са затварањем вреће обухватају недовољно затегнуту или разлабављену затворницу, као и могућност извлачења дела садржаја кроз недовољно затворен отвор. Ако конструкција затворнице дозвољава поновно коришћење, постоји опасност од отварања и поновног затварања вреће, као и од замене затворнице другом са истим или визуелно сличним бројем.

Манипулација се може извршити и нетачним преписивањем или накнадном изменом броја затворнице. Додатни ризик представљају транспорт без присуства више овлашћених лица и остављање вреће ван непосредног надзора, јер се тиме прекида континуирана контрола над изборним материјалом.

Могућност постојања две или више затворница са истим бројем представљала би озбиљан безбедносни пропуст. Таква сумња мора бити поткрепљена поређењем затворница, документацијом о набавци, евиденцијом серијских бројева или другим материјалним доказима.

Посебно ризичне ситуације

- врећа се током транспорта смешта у пртљажник без непосредног надзора;
- возило се зауставља на непредвиђеном месту;
- део лица задужених за предају напушта возило;
- врећа се уноси у просторију која није место званичног пријема;
- врећа остаје у ходнику, возилу или другој незаштићеној просторији;
- пријем се не врши одмах;
- не постоји јасан редослед предаје;
- број затворнице се не проверава пред предаваоцима;
- стање вреће се не уноси у примопредајни документ.

Документовање

Потребно је забележити:

- број бирачког места;
- број затворнице;
- боју, тип и изглед затворнице;
- време затварања вреће;
- имена лица присутних приликом затварања;
- стање вреће и затворнице;
- време поласка;
- возило и регистарску ознаку;
- лица која превозе материјал;
- свако заустављање;
- време доласка;
- име лица које преузима врећу;
- поново утврђени број затворнице;
- свако физичко одступање.

POST-O2: ПРЕПРАВЉАЊЕ ЗАПИСНИКА ПОСЛЕ НАПУШТАЊА БИРАЧКОГ МЕСТА

Постоји када се бројеви, примедбе, потписи или други подаци у записнику мењају након што је записник закључен и потписан на бирачком месту.

Накнадна измена записника може се извршити преправљањем цифара, додавањем нових података, брисањем примедби или попуњавањем поља која су остављена празна. Манипулација може обухватити и замену појединачне странице, додавање потписа без одговарајућег основа или измену других делова документа.

Најозбиљнији облици су замена оригиналног записника и израда нове верзије без присуства и сагласности бирачког одбора. Овакве радње нарушавају веродостојност изборне документације и могу непосредно утицати на утврђени резултат и могућност његове касније провере.

На могућу накнадну измену записника указују неслагања између копије коју поседује члан бирачког одбора и оригиналног документа, као и разлике у односу на раније објављену фотографију. Сумњу изазивају различито мастило или рукопис, видљиви трагови брисања и цифре исписане преко претходно унетих података.

Посебно озбиљни показатељи су нестанак раније унете примедбе и накнадна појава потписа. Оваква одступања треба одмах документовати и упоредити све расположиве примерке и снимке, јер могу указивати на неовлашћену измену изборне документације.

Документовање:

- копија записника са бирачког места;
- фотографија оригинала пре транспорта;
- верзија коју је примила изборна комисија;
- техничка анализа документа;
- изјаве потписника;
- примопредајна документација.

POST-03: ЗАМЕНА ИЛИ НЕСТАНАК ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА

До замене или нестанка изборног материјала долази када се након затварања бирачког места гласачки листићи, записници или друга изборна документација неовлашћено уклоне, замене, додају или постану недоступни за контролу.

То се може испољити: нестанком вреће са листићима, извода из бирачког списка или контролног листа, заменом оригиналног записника копијом, појавом нових неважећих листића или материјала који припадају другом бирачком месту.

На такву злоупотребу могу указивати следећи чиниоци: неслагање примопредајних бројева, измењене ознаке на врећама, непотпуна документација, немогућност изборне комисије да пронађе материјал или неслагање између списка садржаја и стварног стања.

POST-04: НЕОВЛАШЋЕНО ОТВАРАЊЕ ВРЕЋЕ СА ИЗБОРНИМ МАТЕРИЈАЛОМ

Врећа са изборним материјалом отвара се након затварања бирачког места без законом прописаног основа, ван прописане процедуре или без присуства овлашћених лица, чиме се нарушавају интегритет изборног материјала и ланац његовог чувања.

Неовлашћено отварање постоји када се врећа са изборним материјалом отвори, разлабави или јој се омогући приступ без законског основа, без присуства овлашћених лица и без потпуног службеног евидентирања.

Отварањем се сматра и приступ без потпуног уклањања затворнице.

Ризик не постоји само када је затворница пресечена или физички уклоњена. Интегритет је доведен у питање и када је:

- затворница разлабављена;
- отвор вреће проширен;
- садржају приступљено кроз делимично отворену врећу;
- затворница померана или поново затегнута;
- врећа оштећена са стране или на дну;
- затворница замењена другом.

Зато контрола не сме бити ограничена само на питање да ли се број на затворници подудара са евидентираним бројем.

POST-05: НЕТАЧАН УНОС РЕЗУЛТАТА У ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ

Подаци из записника уносе се у електронски систем погрешно, непотпуно или у корист одређеног изборног учесника.

Неправилности при уносу изборних резултата могу обухватити замену цифара, приписивање гласова погрешној изборној листи, изостављање бирачког места или уношење података из старе верзије записника. Грешке или манипулације могу настати и услед вишеструког уноса истих података.

Посебан ризик постоји када се резултати мењају након верификације, уносе без контроле другог лица или се ручно заобилазе уграђене системске провере. Такви поступци нарушавају тачност, следљивост и поузданост објављених изборних резултата.

На могућу грешку или манипулацију при уносу указују разлике између објављеног резултата и копије записника, неслагање у

броју важећих гласова и необјашњив вишак гласова код једне изборне листе. Сумњу изазива и изостанак резултата појединих бирачких места из информационог система.

Посебно су спорне ситуације у којима се исти податак више пута мења или не постоји евиденција о томе ко је извршио измену. Недостатак јасног трага онемогућава проверу поступка и утврђивање одговорности за евентуалне неправилности.

Поуздан систем за унос изборних резултата треба да обезбеди двоструку проверу података, евиденцију корисника и временски траг сваке измене. Чување претходних верзија омогућава да се утврди када је податак промењен, ко је измену извршио и шта је првобитно било унето.

Аутоматске логичке контроле треба да открију бројчана неслагања и друге очигледне грешке, док поређење унетих података са скенираним записником омогућава проверу њихове веродостојности. Ови механизми повећавају тачност, следљивост и поверење у објављене резултате.

POST-06: ТАЈНЕ ИЛИ НЕДОКУМЕНТОВАНЕ „ИСПРАВКЕ”

До недокументованих исправки долази када изборна комисија мења податке из записника без јасне одлуке, образложења или могућности накнадне контроле. Иако исправка очигледне рачунске грешке може бити законита, она мора бити спроведена у прописаном поступку, уз јасан траг о томе шта је измењено, ко је измену извршио и на основу којих података.

Ризик од манипулације постоји када се бројеви мењају без увида у изборни материјал, исправка прикрива неслагање, чланови бирачког одбора нису консултовани, не постоји писани траг или се исправке селективно врше само на појединим бирачким местима. Манипулативном исправком сматра се свака измена којом се под велом исправке рачунске грешке мења стварно утврђени изборни резултат.

POST-07: СЕЛЕКТИВНО ПРИХВАТАЊЕ НЕУРЕДНИХ ЗАПИСНИКА

Изборна комисија различито поступа према записницима са истим или сличним недостацима.

Неједнако поступање може се испољити прихватањем једног записника и враћањем другог због истих или сличних недостатака, као и дозвољавањем исправке само појединим бирачким одборима. Проблем постоји и када се истоветне грешке различито квалификују – једном као техничке, а други пут као суштинске.

На пристрасност указује и селективно разматрање примедба чланова бирачких одбора или мењање критеријума током поступка. Ради очувања законитости и поверења, иста правила морају бити унапред позната, јасно образложена и доследно примењена у свим упоредивим случајевима.

Селективност се доказује поређењем начина на који је надлежна комисија поступала у истим или довољно сличним ситуацијама. Потребно је анализирати исту врсту грешке, исту фазу поступка и примену исте правне норме, а затим упоредити донете одлуке са њиховим образложењима.

Важно је утврдити и да ли се различито поступање може повезати са политичком структуром бирачких места или са идентитетом предлагача изборне листе. Доследан образац повољнијег или строжег поступања према одређеним учесницима може бити значајан показатељ селективне примене правила.

Једна различита одлука није довољна. Потребан је образац неједнаког поступања.

POST-08: ОДБИЈАЊЕ УВИДА У ИЗБОРНИ МАТЕРИЈАЛ

До онемогућавања увида у изборни материјал долази када се овлашћеном лицу без законског основа ускрати приступ записницима, гласачким листићима или другој изборној документацији. То се може испољити: игнорисањем захтева, заказивањем уви-

да након истека рокова за правну заштиту, омогућавањем увида само у део материјала, забраном бележења или копирања, проглашавањем материјала недоступним или постављањем услова који увид чине фактички немогућим.

Увид је од суштинског значаја за проверу оригиналне документације, спорних листића, броја потписа, исправки записника, стања изборног материјала и основаности правних средстава.

POST-09: ОГРАНИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПРИГОВОР

До ограничавања права на приговор долази када се право на правно средство формално признаје, али се његово остваривање фактички отежава или онемогућава. То се може испољити: претерано формалистичким захтевима, нејасним упутствима, кратким роковима без приступа материјалу, одбијањем пријема поднеска, недоступношћу надлежног органа, неисправним техничким системом, недостављањем потврде о пријему, захтевањем доказа које орган већ поседује или одбацивањем приговора без разматрања његове суштине. Брзина изборног поступка не сме угрожити стварну могућност подносиоца да приступи доказима, поднесе правно средство и добије образложену одлуку.

POST-10: НЕПОСТУПАЊЕ ИЛИ КАШЊЕЊЕ ПО ПРИГОВОРИМА

Надлежни орган не одлучује у року, не предузима потребне радње или поступа тек када правна заштита више не може делотворно утицати на исход.

Неделотворно поступање по приговору може се испољити тиме што се предмет не заводи, не прибавља потребан изборни материјал, не саслушавају сведоци или се спорна врећа благовремено не обезбеђује. Такви пропусти могу довести до губитка или измене доказа и онемогућити поуздано утврђивање чињеница.

Правна заштита је угрожена и када се одлука доноси тек након проглашења резултата, када је подносилац не добије у року или

када надлежни орган формално одговори без стварног испитивања навода и доказа. Поступак мора бити благовремен и суштински како би приговор могао да утиче на отклањање неправилности.

На могуће намерно одуговлачење указује понављање истоветног кашњења у већем броју предмета, нарочито ако се прописани рокови поштују селективно. Додатну сумњу изазивају одлуке без образложења и нестанак или недоступност доказа током периода чекања.

Посебно је озбиљна ситуација у којој одлука стигне тек након истека рока за коришћење наредног правног средства. Тиме се подносиоцу практично ускраћује делотворна правна заштита, чак и ако је формална одлука на крају донета.

POST-11: НЕОБРАЗЛОЖЕНО ОДБИЈАЊЕ ПРИГОВОРА

Приговор се одбија без одговора на кључне чињенице, доказе и правне наводе.

Недовољно образложење постоји када се одлука своди на преписивање законске одредбе или на тврдњу да неправилност „није доказана”, без стварне оцене приложених доказа. Проблем представљају и игнорисање копије записника, неодговарање на наводе о његовом преправљању и позивање на формални недостатак који није од значаја за одлучивање.

Посебно је спорно када се у образложењу наводи разлог који се разликује од стварног основа за одбијање приговора. Одлука мора јасно показати које су чињенице утврђене, како су докази оцењени и због чега су конкретни наводи прихваћени или одбијени.

Квалитетна одлука треба да садржи:

- утврђене чињенице;
- оцену сваког кључног доказа;
- примену правне норме;
- одговор на главне наводе;
- разлог прихватања или одбијања;
- поуку о правном средству.

POST-12: СЕЛЕКТИВНО ПОНИШТАВАЊЕ И ПОНОВЉЕНО ГЛАСАЊЕ

До селективног поништавања гласања долази када се исте или сличне изборне неправилности различито оцењују у зависности од политичког ефекта који одлука производи.

То се може испољити поништавањем гласања само на појединим бирачким местима, непоништавањем тежих неправилности, одређивањем поновног гласања на местима која могу утицати на расподелу мандата или доношењем одлука без анализе стварног утицаја неправилности на изборни резултат.

Кључна питања

- Да ли је неправилност стварно могла утицати на резултат?
- Да ли је исти стандард примењен на упоредиве случајеве?
- Да ли је понављање неопходно и сразмерно?
- Да ли је одлука добро образложена?
- Да ли су сви учесници имали једнак приступ доказима?

POST-13: НЕПРАВИЛНО ПОНОВНО БРОЈАЊЕ

Поновно бројање се спроводи без адекватне контроле, уз непотпун материјал или без поштовања унапред утврђених правила.

Поновно бројање је непоуздано ако се обавља над изборним материјалом чији интегритет није обезбеђен, без присуства овлашћених представника или без показивања спорних листића. Сумњу изазива и ситуација у којој није јасно зашто је поновно бројање одређено и на основу ког правног и чињеничног основа се спроводи. Посебан ризик постоји када се резултат мења без јасног објашњења и без сачињавања новог службеног записа. Ако није могуће упоредити првобитно и накнадно утврђено стање, нарушавају се следљивост поступка, проверљивост резултата и поверење у исход поновног бројања.

Правилно поновно бројање мора имати јасан правни основ и спроводити се јавно, уз непрекидан надзор овлашћених представника.

Пре отварања материјала потребно је утврдити и документовати стање пакета, затворница и печата, а затим применити унапред позната и једнака правила за оцену важећих и неважећих листића. О целом поступку треба сачинити детаљан записник са упоредним приказом првобитног и новоутврђеног резултата. Свако одступање мора бити јасно образложено како би се могло проверити због чега је настало и да ли је промена резултата оправдана.

POST-14: НЕПОТПУНО ИЛИ СЕЛЕКТИВНО ОБЈАВЉИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА

До нетранспарентног објављивања резултата долази када изборни резултати нису доступни у обиму и облику који омогућава њихову јавну проверу.

То се може испољити: објављивањем само збирних података, недоступношћу резултата по бирачким местима или скенираних записника, нечитљивом документацијом, изменама података без обележавања, селективним достављањем резултата или објављивањем у формату који онемогућава претрагу и анализу.

Транспарентно објављивање резултата омогућава проверу записника, откривање грешака, независно сабирање резултата, анализу неправилности и јача поверење у изборни процес.

POST-15: ПРЕУРАЊЕНО ПРОГЛАШАВАЊЕ КОНАЧНИХ РЕЗУЛТАТА

Коначни резултати проглашавају се пре окончања свих законом релевантних поступака.

Политички актер или институција представља непотпуне податке као коначне и тиме ствара притисак на изборне органе и јавност.

Сама политичка процена резултата није нужно противправна, али постаје проблематична када се представља као званична или се користи за обесмишљавање правних поступака.

Преурађено утврђивање коначних изборних резултата постоји када нису решени сви приговори, није завршено поновљено гласање или је судски поступак још у току. Исто важи и ако недостају резултати са појединих бирачких места или спорни записници нису проверени.

Резултате не треба прогласити коначним ни када изборни материјал није комплетан или када нису истекли рокови за подношење и решавање правних средстава. Одлука донета пре испуњења ових услова може угрозити законитост поступка и делотворност правне заштите.

Преурађено проглашење резултата ствара привид да је изборни поступак окончан, иако правно релевантна питања још нису решена. Тиме се може вршити притисак на органе који одлучују о приговорима и жалбама, а учесницима се отежава коришћење делотворне правне заштите.

Такво поступање носи и ризик од неправилне доделе мандата на основу непотпуних или спорних података, док истовремено омогућава политичко и медијско коришћење резултата који још није коначан, проверен и правно потврђен.

POST-16: НЕПРАВИЛНА РАСПОДЕЛА МАНДАТА

Мандати се расподељују на основу погрешних података, погрешног прага, погрешне формуле или неправилно признатог статуса изборне листе.

Неправилности при расподели мандата могу настати због погрешно утврђеног броја важећих гласова, неправилне примене изборног прага, нетачног статуса мањинске листе или грешке у заокруживању. Озбиљан проблем представљају и изостављање изборне листе, нетачно израчунавање броја мандата и расподела заснована на резултатима који још нису коначни.

Манипулација се може јавити и након израчунавања мандата, заменом редоследа кандидата или незаконитом заменом изабра-

ног кандидата. Зато је неопходно проверити све полазне податке, примењену формулу, статус сваке листе и редослед кандидата пре потврђивања мандата.

Документовање:

- одлука о укупним резултатима;
- табела расподеле;
- формула;
- број гласова сваке листе;
- статус листе;
- списак кандидата;
- независан контролни прорачун.

POST-17: ПРИТИСАК НА ИЗБОРНЕ ОРГАНЕ, СУДОВЕ И ДРУГА НАДЛЕЖНА ТЕЛА

До притиска на надлежне органе долази када су чланови изборних комисија, судије, тужиоци, службеници или друга овлашћена лица изложени политичком, институционалном, медијском или личном притиску ради утицаја на њихово одлучивање.

То се може испољити: страначким налозима, претњама сменом или губитком посла, јавним кампањама, непосредним позивима функционера, захтевима да се предмет реши на одређени начин, ускраћивањем или селективним достављањем информација, медијским притиском или претњама члановима породице.

На такву злоупотребу могу указивати: промене одлука након политичких изјава, необразложена промена става чланова органа, постојање порука или позива, повлачење службеног лица из поступка, страначки подељено гласање и одступање од дотадашње праксе без јасног образложења.

POST-18: УНИШТАВАЊЕ, СКРИВАЊЕ ИЛИ НЕДОСТУПНОСТ ДОКАЗА

Документи, електронски записи, снимци или други докази о изборном поступку уништавају се, уклањају, мењају или чине недоступним.

Уништавање или прикривање изборних доказа може се испољити нестанком оригиналног записника и примопредајне документације, превременим уништавањем гласачких листића или нечувањем видео-записа. Дигитални трагови могу бити уклоњени брисањем историје измена, ускраћивањем приступа серверским записима или наређивањем сведоку да обрише поруке.

Сумњу изазива и тврдња јавног органа да не поседује документ који би по закону или природи посла морао да чува, као и навод да је материјал уништен без службене потврде. Овакве радње онемогућавају проверу изборног поступка, слабе доказну основу за правну заштиту и могу прикрити раније неправилности.

На могуће прикривање или уништавање доказа указује њихова недоступност непосредно након подношења приговора, нарочито када различити органи једни на друге пребацују одговорност за чување материјала. Сумњу додатно изазивају непостојање евиденције о уништењу, накнадне измене електронских фајлова и недостатак резервних копија.

Од посебног је значаја за бирачка места на којима су пријављене неправилности уколико је документација непотпуна. Такав образац може указивати да нестанак доказа није случајан и захтева хитно обезбеђивање преосталог материјала и утврђивање ланца одговорности.

Препорука

- правовремено прављење копија;
- чување оригиналних метаподатака;
- евиденција преузимања;
- захтев за обезбеђење доказа;
- чување материјала на више безбедних места;
- употреба контролних вредности електронских фајлова;
- службено евидентирање сваког увида.

POST-19: УСКРАЋИВАЊЕ ПРИСТУПА ПОДАЦИМА НЕОПХОДНИМ ЗА ПРОВЕРУ

До ускраћивања приступа подацима неопходним за проверу долази када надлежни органи не објаве, не доставе или неоправдано отежају приступ документима и подацима потребним за независну контролу изборног процеса.

То се може испољити на следеће начине: необјављивањем записника и машински читљивих резултата, одбијањем или одлагањем увида у изборни материјал, непотпуним објављивањем одлука, изостављањем података о исправкама, објављивањем докумената у непогодном формату, селективним достављањем података или накнадним изменама без јасног трага.

На такву праксу могу указивати: немогућност независне провере резултата, међусобно неусклађени подаци, недостајући записници или прилози, неодговарање на захтеве за приступ информацијама, значајна кашњења у објављивању и необразложене накнадне измене података.

POST-20: НЕПОТПУНО ИЛИ ОБМАЊУЈУЋЕ ПРЕДСТАВЉАЊЕ ИЗБОРНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ

До непотпуног или обмањујућег представљања изборних неправилности долази када надлежне институције или јавни функционери умањују њихов значај приказујући их као појединачне техничке пропусте без анализе њихове учесталости, повезаности и утицаја на изборни интегритет.

То се може испољити: истицањем само појединачних грешака, занемаривањем образаца понављања, одбацивањем навода без суштинске анализе, представљањем системских проблема као изолованих инцидентата, селективним приказивањем статистичких података, изостављањем налаза домаћих и међународних посматрача или јавним изношењем закључака без одговарајућег образложења.

Кључна питања

- Да ли су неправилности анализиране само појединачно или као целина?
- Да ли је процењен њихов кумулативни утицај на изборни процес?
- Да ли су размотрени сви расположиви докази и извештаји?
- Да ли је образложено зашто се неправилности сматрају несистемским?
- Да ли је јавност добила потпуне и проверљиве информације?

ЛАНАЦ ЧУВАЊА ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА

Ланац чувања представља документован списак лица, места и радњи кроз које је изборни материјал прошао од затварања бирачког места до коначног архивирања.

Добро конципиран ланац чувања омогућава да се у сваком тренутку утврди:

- ко је преузео материјал;
- у које време;
- у каквом стању;
- коме га је предао;
- да ли је пакет отворан;
- на основу које одлуке;
- ко је присуствовао;
- шта је после отварања поново запаковано.

Минимални подаци

Контролни податак	Садржина
Бирачко место	Број и адреса
Време затварања пакета	Час и минут
Стање пакета	Неоштећен/оштећен
Лица која предају	Име и функција
Возило	Регистарска ознака
Време поласка	Час и минут
Време пријема	Час и минут
Лице које прима	Име и функција
Број пакета	Укупан број
Уочена одступања	Прецизан опис
Потписи	Предалац и прималац

Прекид у ланцу чувања не доказује аутоматски да је материјал измењен, али значајно слаби његову доказну поузданост.

Чување изборних врећа након пријема

Након пријема изборног материјала у изборној комисији, вреће се чувају до истека законом прописаних рокова, односно до окончања поступака по приговорима, и евентуалних поновних бројања.

У тој фази један од најважнијих предуслова за очување интегритета изборног материјала јесте **непрекидан и независан надзор над просторијама у којима се вреће налазе**.

Потенцијални ризици

Ризик по интегритет изборног материјала може постојати ако:

- приступ просторији има ограничен круг лица;
- приступ није евидентиран;
- не постоји видео-надзор или се снимци не чувају;
- није могуће независно проверити да ли је неко приступао врећама;
- политички учесници немају могућност да прате чување материјала када закон то дозвољава или када би таква контрола била сврсисходна а не постоје објективни разлози против;
- не постоји двострука контрола приликом сваког уласка у просторију;
- не води се евиденција о сваком приступу;
- није могуће утврдити ко је и када располагао изборним материјалом.

Међународни стандарди

Добра изборна пракса подразумева да се интегритет изборног материјала сачува не само физичким обезбеђењем, већ и **поступком који омогућава проверљивост**. То укључује:

- евиденцију сваког приступа;
- јасан ланац одговорности;
- видео-надзор где је то предвиђено;
- документовање сваког отварања просторије;
- могућност независне контроле поступања са изборним материјалом у складу са законом.

Зашто је ово важно?

Само чување врећа у закључаној просторији није само по себи довољна гаранција интегритета материјала. Поверење у изборни поступак повећава се када постоје процедуре које омогућавају да се накнадно провери да ли је изборни материјал био под непрекидном контролом и да ли је сваки приступ био документован.

ПОРЕЂЕЊЕ КОПИЈЕ ЗАПИСНИКА И ОБЈАВЉЕНОГ РЕЗУЛТАТА

Један од најважнијих постизборних контролних механизма јесте систематско међусобно упоређивање:

1. копије записника коју је члан одбора преузео;
2. скенираног оригинала који је објавила изборна комисија;
3. података унетих у електронски систем;
4. збирног резултата.

Шта треба упоредити?

- број уписаних бирача;
- број бирача који су гласали;
- број листића у кутији;
- број важећих и неважећих листића;
- број гласова које је освојила свака листа;
- примедбе;
- потписе;
- датум и време;
- накнадне исправке.

Модел упоредне табеле

Податак	Копија са бирачког места	Објављени записник	Електронски резултат	Разлика
Бирачи који су гласали				
Листићи у кутији				
Важећи листићи				
Неважећи листићи				
Листа 1				
Листа 2				
Листа 3				

Само неслагање не доказује нужно намерну манипулацију. Потребно је утврдити:

- када је настало;
- ко је унео податке;
- да ли је исправка документована;
- да ли се исти образац понавља;
- у чију корист делује.

ПОСТУПАЊЕ ПО ПРИГОВОРУ

Квалитетан приговор треба да буде:

- благовремен;
- поднет надлежном органу;
- чињенично прецизан;
- правно образложен;
- поткрепљен доказима;
- усмерен на конкретну радњу или одлуку;
- јасан у погледу захтева.

Основна структура приговора

1. назив надлежног органа;
2. подаци подносиоца;
3. предмет приговора;
4. опис чињеница;
5. време и место догађаја;
6. правни основ;
7. докази;
8. објашњење утицаја неправилности;
9. конкретан захтев;
10. датум и потпис.

Слабе формулације

- „Избори су покрадени.”
- „Сви знају шта се догодило.”
- „Резултат није реалан.”
- „Било је много неправилности.”

Јакe формулације

- „Копија записника коју је члан бирачког одбора преузео у 22.15 часова садржи 214 гласова за листу број 4, док објављени електронски резултат садржи 241 глас.”
- „На објављеном скену недостаје примедба која је видљива на копији потписаној на бирачком месту.”
- „Врећа је примљена са оштећеном затворницом, што је наведено у примопредајном документу.”

ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ПОСТИЗБОРНЕ НЕПРАВИЛНОСТИ

При процени значаја треба анализирати:

- број спорних гласова;
- разлику у резултату;
- утицај на изборни праг;
- утицај на број мандата;
- број погођених бирачких места;
- могућност понављања обрасца;
- степен очуваности материјала;
- постојање копије записника;
- могућност поновног бројања;
- поступање надлежног органа.

Неправилност може бити значајна и када не мења укупног победника уколико мења:

- улазак листе у представничко тело;
- један мандат;
- већину у скупштини;
- статус мањинске листе;
- редослед кандидата;
- легитимност локалног резултата.

ШТА НЕ ТРЕБА РАДИТИ?

У постизборној фази не треба:

- објављивати непроверене резултате као коначне;
- тврдити да је свака исправка фалсификат;

- јавно излагати личне податке;
- мењати оригиналне фајлове;
- слати једину копију доказа без резерве;
- улазити у службене просторије без овлашћења;
- отворати изборне вреће;
- узимати оригиналне документе;
- пропустити кратак рок за правно средство;
- ослањати се само на усмено обећање органа.

ЗАКЉУЧАК ПОГЛАВЉА

Постизборна манипулација не мора бити спектакуларна. Често се састоји од једне промењене цифре, једне изостављене примедбе, једног неодржаног рока или једне недоступне коверте.

Такве радње могу непосредно утицати на тачност изборног резултата и правилну расподелу мандата. Истовремено, нестанак или уништавање доказа може онемогућити утврђивање чињеница и знатно ограничити делотворну правну заштиту.

Последице превазилазе појединачни изборни спор јер могу нарушити поверење грађана у изборни процес. Ако резултати нису проверљиви, доводи се у питање и легитимност органа изабраних на основу таквог поступка.

Поуздан постизборни поступак захтева непрекидан и документован ланац чувања изборног материјала, подударност свих верзија записника и потпун електронски траг сваког уноса и измене. Резултати по бирачким местима треба да буду јавно доступни, а изборни материјал сачуван и доступан за контролу у складу са законом.

О приговорима и жалбама мора се одлучивати брзо, са образложењем и уз једнаку примену критеријума на све учеснике. Делотворно судско преиспитивање и безбедно чување доказа неопходни су како би се неправилности могле утврдити и отклонити, а изборни резултат остао проверљив и веродостојан.

КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА И ПРИГОВОРА У ИЗБОРНОМ ПОСТУПКУ

Због кратких рокова и могућности да изборне комисије искористе и најмањи формални пропуст као разлог за одбацивање поднеска, сваки захтев или приговор треба пажљиво проверити пре предаје.

1. ПОДАЦИ О ПОДНОСИОЦУ

- ☐ Наведен је пун и тачан назив подносиоца изборне листе.
- ☐ Јасно је наведено да ли је подносилац:
 - политичка странка;
 - коалиција политичких странака;
 - група грађана;
 - кандидат;
 - бирач;
 - друго законом овлашћено лице.
- ☐ Назив подносиоца је дословно преписан из решења о проглашењу изборне листе или другог званичног акта.
- ☐ Подносилац изборне листе није помешан са називом проглашене изборне листе.

2. ПОДАЦИ О ИЗБОРНОЈ ЛИСТИ

- ☐ Наведен је пун и службени назив проглашене изборне листе.
- ☐ Назив изборне листе је наведен без скраћивања, измена, изостављања имена кандидата или промене редоследа речи.
- ☐ Наведен је број или редни број изборне листе, када је то релевантно.

3. ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ

- ☐ Наведено је име и презиме овлашћеног лица.
- ☐ Јасно је наведено у чије име овлашћено лице поступа.
- ☐ Наведено је да лице поступа као овлашћено лице подносиоца изборне листе.

- ☐ Проверено је да ли овлашћење обухвата подношење конкрет-
ног захтева или приговора.
- ☐ Поднесак је потписало овлашћено лице.
- ☐ Уз поднесак је приложено овлашћење када је то потребно или
корисно ради избегавања спора.

4. НАДЛЕЖНИ ОРГАН

- ☐ Наведен је пун назив изборне комисије којој се поднесак
упућује.
- ☐ Проверено је да ли је та изборна комисија надлежна за одлучи-
вање.
- ☐ Наведен је назив општине, града или градске општине на коју
се поднесак односи.
- ☐ Код захтева за увид у изборни материјал изричито је наведено
са којих избора и са које територије се тражи увид.

5. ПОДАЦИ О ИЗБОРИМА

- ☐ Наведена је врста избора.
- ☐ Наведен је датум одржавања избора.
- ☐ Наведена је јединица локалне самоуправе.
- ☐ Наведен је број и назив бирачког места, ако се поднесак
односи на одређено бирачко место.
- ☐ Наведена је адреса бирачког места, ако је позната.

6. ПРЕДМЕТ ЗАХТЕВА ИЛИ ПРИГОВОРА

- ☐ Јасно је наведено шта се захтевом тражи.
- ☐ Код приговора су прецизно означени радња, одлука или про-
пуст који се оспоравају.
- ☐ Наведено је време када се неправилност догодила или када је
подносилац за њу сазнао.
- ☐ Описане су све релевантне чињенице хронолошким редом.
- ☐ Наведено је ко је учествовао у спорном догађају.
- ☐ Наведено је како је неправилност могла утицати на изборни
поступак или резултат избора.

7. ДОКАЗИ

- ☐ Сви расположиви докази су наведени у поднеску.
- ☐ Уз поднесак су приложени:
 - фотографије;
 - видео-снимци;
 - изјаве сведока;
 - записници;
 - копије докумената;
 - преписке;
 - службене белешке;
 - други расположиви докази.
- ☐ За сваки доказ је кратко објашњено шта он потврђује.
- ☐ Наведена су имена и контакт-подаци сведока, када је то могуће.
- ☐ Сачувани су оригинални снимци и документи, а не само њихове копије или снимци екрана.

8. ПРАВНИ ОСНОВ

- ☐ Наведена је одредба закона, упутства или другог прописа на којој се захтев или приговор заснива.
- ☐ Наведено је које је правило изборног поступка повређено.
- ☐ Правни основ је проверен према важећем пропису.
- ☐ Нису коришћене застареле или погрешно означене законске одредбе.

9. ЗАХТЕВ КОЈИ СЕ УПУЋУЈЕ КОМИСИЈИ

- ☐ На крају поднеска је јасно наведено шта се од изборне комисије тражи.

Захтев може обухватити:

- омогућавање увида у изборни материјал;
- поништавање одређене радње;
- понављање гласања;
- исправку записника;
- утврђивање неправилности;
- доношење друге законом предвиђене одлуке.

- ☐ Захтев је конкретан и недвосмислен.
- ☐ Захтев одговара чињеницама и правном основу наведеном у поднеску.

10. РОК И НАЧИН ПОДНОШЕЊА

- ☐ Проверен је тачан законски рок.
- ☐ Забележено је када је рок почео да тече.
- ☐ Поднесак се предаје пре истека рока, без чекања последњег тренутка.
- ☐ Приликом непосредне предаје тражена је потврда пријема са:
 - датумом;
 - тачним временом предаје;
 - пријемним бројем;
 - потписом или печатом примаоца.
- ☐ Код електронског подношења сачувани су доказ о слању и потврда пријема.
- ☐ Сачувана је потпуна копија поднеска са свим прилозима.

11. ЗАВРШНА ПРОВЕРА

- ☐ Сви називи су дословно преписани из званичних аката.
- ☐ Нигде нису помешани:
 - подносилац изборне листе;
 - проглашена изборна листа;
 - овлашћено лице;
 - подносилац приговора.
- ☐ Наведени су место и датум састављања поднеска.
- ☐ Поднесак је потписан.
- ☐ Сви прилози су означени и нумерисани.
- ☐ Странице су нумерисане.
- ☐ На свакој страници је могуће утврдити ком поднеску припада.
- ☐ Поднесак је пре предаје прочитало још најмање једно лице.
- ☐ Извршена је правна и језичка провера текста.

ПРЕПОРУЧЕНИ ОБРАЗАЦ ОЗНАЧАВАЊА ПОДНОСИОЦА

Подносилац:

[пун назив политичке странке, коалиције или групе грађана], као подносилац проглашене изборне листе „[пун назив изборне листе]”

Овлашћено лице:

[име и презиме], овлашћено лице подносиоца изборне листе

Надлежни орган:

[пун назив изборне комисије]

Предмет:

[захтев за увид у изборни материјал / приговор против одлуке, радње или пропуста]

На крају поднеска:

За подносиоца изборне листе
[пун назив подносиоца]

Овлашћено лице

[име и презиме]
[својеручни потпис]

КЉУЧНО ПРАВИЛО

У изборном поступку не треба се ослањати на то да се било који податак подразумева.

Чак и када је из контекста очигледно на које изборе, изборну листу, општину, град или подносиоца се поднесак односи, сваки обавезни податак треба изричито, потпуно и тачно навести.

Представници изборних листа требало би да полазе од претпоставке да ће свако погрешно означено својство, непрецизност, разлика у називу, или пак изостављена реч бити употребљени као могући разлог за одбацивање поднеска.

ИЗБОРНА ФОРЕНЗИКА

Појам изборне форензике

Изборна форензика представља скуп метода и поступака којима се утврђују, документују, анализирају и чувају чињенице од значаја за оцену законитости изборног процеса.

За разлику од кривичне форензике, чији је циљ откривање извршиоца кривичног дела, изборна форензика има за циљ утврђивање чињеничног стања изборног процеса и обезбеђивање поузданих доказа који могу бити употребљени у поступцима пред изборним органима, судовима или другим надлежним институцијама.

Основни принцип изборне форензике гласи:

Не претпостављај – документуј. Не тумачи – забележи.

Не закључуј – обезбеди доказ.

Контролор и посматрач нису овлашћени да утврђују кривицу, већ да прикупљају чињенице на начин који омогућава њихову каснију проверу.

Основна правила документовања

Свако документовање неправилности треба да буде засновано на пет основних питања:

Шта?

Која је неправилност уочена?

Где?

На ком бирачком месту?

У ком делу просторије?

Када?

Тачно време.

По могућности у сатима, минутима и секундама.

Ко?

Ко је учествовао?

Ко је присуствовао?

Ко је видео догађај?

Како?

Како је неправилност настала?

Како је уочена?

Како је документована?

Правило непосредности

Највећу доказну вредност имају докази који су настали непосредно након догађаја.

Редослед доказне снаге је, по правилу, следећи:

1. службени записник;
2. оригинална фотографија;
3. оригинални видео-снимак;
4. оригинални документ;
5. сведочење непосредног очевица;
6. накнадно сачињена белешка;
7. посредно сведочење.

У пракси је често неопходно комбиновати више врста доказа ради потпуније реконструкције догађаја.

Правило објективности

Једна од најчешћих грешака контролора јесте да у записник уместо чињеница уноси своје закључке.

На пример:

✘ „Извршена је изборна крађа.”

То није чињеница.

Правилан опис би требало да гласи:

- ✓ „Лице је фотографисало гласачки листић након попуњавања.”
- ✓ „Два лица су истовремено ушла из паравана.”
- ✓ „Бирачки одбор није дозволио унос примедбе у записник.”

Таквим описом избегава се субјективност и омогућава да надлежни орган сам оцени правни значај утврђених чињеница.

Ланац чувања доказа (Chain of Custody)

Сваком доказу потребно је обезбедити документован пут од тренутка настанка до његовог достављања надлежном органу.

Евиденција треба да садржи:

- назив доказа;
- датум и време настанка;
- место настанка;
- лице које је доказ прибавило;
- начин прибављања;
- лице коме је доказ предат;
- време предаје;
- начин чувања.

Недокументован прекид у ланцу чувања може умањити доказну вредност материјала.

Законито документовање догађаја на бирачком месту

Основно правило

Документовање неправилности не сме само по себи представљати повреду изборних правила.

Контролор / члан бирачког одбора / посматрач не сме да:

- неовлашћено фотографише или снима дешавања на бирачком месту;
- снима бирача док попуњава гласачки листић;
- снима садржину попуњеног гласачког листића;
- снима податке о бирачима из извода из бирачког списка;
- снима или преноси податке о томе ко је гласао а ко није;
- употребом телефона омета гласање или рад бирачког одбора;
- документовањем наруши тајност гласања или заштиту података о личности.

Закон о избору народних посланика предвиђа да се ред на бирачком месту сматра нарушеним, између осталог, када се неовлашће

но снимају и фотографишу дешавања на бирачком месту, када се средствима везе неовлашћено преносе обавештења о излазности конкретних лица или када се ван службене евиденције праве спискови лица која су гласала или нису гласала.

Оперативно правило

Унутар бирачког места контролор треба да се ослања првенствено на непосредну белешку, захтев да се неправилност отклони, захтев да се примедба унесе у записник и обавештавање надлежног координатора или правног тима.

Шта контролор треба да забележи?

Када уочи неправилност, контролор треба без одлагања да сачини хронолошку белешку која садржи:

1. број и адресу бирачког места;
2. датум и тачно време;
3. место у просторији на којем се догађај одиграо;
4. чињенични опис радње;
5. функцију лица које је учествовало у догађају;
6. имена присутних чланова бирачког одбора, ако су позната;
7. реакцију председника бирачког одбора;
8. реакцију осталих чланова;
9. захтев који је контролор упутио;
10. одговор или одлуку бирачког одбора;
11. податак да ли је радња престала или је настављена;
12. податак да ли је примедба унета у записник;
13. имена других непосредних сведока;
14. време када је обавештен координатор или правни тим.

Белешка се сачињава чињенично, без квалификација о кривици или намери.

У њој не треба да пише:

„Председник бирачког одбора је намерно дозволио крађу избора.”

Уместо тога, треба написати:

„У 10.42 часа два бирача су се истовремено налазила иза истог паравана. Члан бирачког одбора А. Б. упозорио је председника одбора. Председник није прекинуо радњу. Бирачи су потом гласачке листиће убацили у кутију.”

Захтев за отклањање неправилности

Контролор који је члан бирачког одбора не треба да остане само пасивни посматрач.

Када уочи неправилност, потребно је да:

1. мирно и јасно укаже председнику бирачког одбора на конкретну радњу;
2. затражи да се неправилност одмах прекине или отклони;
3. затражи да бирачки одбор о питању одлучи ако постоји несагласност;
4. захтева да се његова примедба и одлука одбора евидентирају;
5. забележи ко је гласао за предложену меру, а ко против, када је то могуће и правно релевантно;
6. обавести надлежног координатора ако неправилност није отклоњена.

Контролор не сме физички спречавати бирача да предузме радњу коју је наумио, не сме му одузимати телефон, додиривати гласачки листић или самостално удаљавати лице са бирачког места. Одржавање реда је обавеза бирачког одбора који може прекинути гласање док се ред не успостави.

Евидентирање примедбе

Значај примедбе

Усмено указивање на неправилност важно је ради њеног непосредног отклањања, али само по себи често није довољно за каснију правну заштиту.

Због тога контролор треба да настоји да:

- неправилност буде унета у одговарајућу службену документацију;
- опис садржи време, радњу и реакцију бирачког одбора;
- се избегавају неодређене формулације;
- се забележи ако је унос примедбе одбијен;
- примедба буде достављена правном тиму без одлагања.

Садржина добре примедбе

Добра примедба треба да садржи следеће елементе:

- **чињеницу** (шта је непосредно уочено);
- **време** (када се неправилност догодила);
- **лице или функцију** (ко је поступао);
- **реакцију** (шта је предузео бирачки одбор);
- **последицу** (да ли је неправилност отклоњена);
- **захтев** (шта је члан одбора тражио).

Пример:

„У 12.18 часова бирач је након попуњавања гласачког листића употребио мобилни телефон иза паравана. Није било могуће утврдити шта је приказано на екрану телефона. Члан бирачког одбора _____ одмах је обавестио председника и затражио да се бирач упозори да употреба телефона не сме угрозити тајност гласања и ред на бирачком месту. Председник је бирача упозорио, након чега је телефон склоњен.”

Оваком формулацијом се не тврди да је листић фотографисан ако то није непосредно и поуздано утврђено.

Белешке контролора

Белешке је потребно водити током читавог изборног дана.

Свака белешка треба да садржи:

- време;
- место;
- кратак опис;
- број фотографије;
- број видео-снимка;
- евентуалне сведоке.

Белешке написане непосредно након догађаја имају већу поузданост од накнадних реконструкција.

Разликовање опажања, информације и закључка

За доказну поузданост неопходно је раздвојити три категорије.

1. Непосредно опажање

Контролор је лично видео или чуо догађај.

Пример:

„Видео сам да је лице држало телефон изнад попуњеног гласачког листића.”

2. Информација другог лица

Контролор није видео догађај него му га је неко пријавио.

Пример:

„Бирач који се представио као _____ изјавио је да му је испред бирачког места нуђена новчана накнада.”

3. Закључак или сумња

Закључак се изводи из једне или више чињеница, али није непосредно опажање.

Пример:

„Положај телефона и попуњеног листића изазвао је сумњу да је листић фотографисан, али садржај екрана није виђен.”

Ове категорије се не смеју представљати као једнако сигурне.

Поступање када постоји сумња на фотографисање гласачког листића

Контролор треба да поступа следећим редом:

1. Не покушава да види за кога је бирач гласао.
2. Не улази иза паравана.
3. Не одузима телефон.
4. Не захтева да му бирач покаже галерију фотографија или садржину телефона.

5. Обавештава председника бирачког одбора о конкретној уоченој радњи.
6. Захтева да председник предузме мере ради очувања реда и тајности гласања.
7. Бележи тачно време и реакцију одбора.
8. Захтева евидентирање примедбе.
9. Обавештава координатора или правни тим.
10. Одвојено бележи евентуалне повезане околности, али их не представља као доказане чињенице.

Само држање телефона не доказује да је гласачки листић фотографисан. Чак ни утврђено фотографисање листића, посматрано изоловано, не доказује аутоматски куповину гласа. За такву оцену били би потребни додатни, међусобно повезани докази.

Забрана самосталног „обезбеђивања доказа”

Контролор не сме да:

- претреса лице или његове ствари;
- одузима мобилни телефон;
- прегледа приватне поруке или фотографије;
- захтева откључавање уређаја;
- задржава бирача против његове воље;
- физички блокира излаз;
- одузима или издаваја гласачки листић без одлуке и прописане процедуре;
- самостално отвара гласачку кутију;
- самостално отвара или препакује изборни материјал;
- објављује личне податке бирача;
- снима извод из бирачког списка.

Основно правило

Контролор обезбеђује доказ тако што прецизно бележи чињенице и активира прописану процедуру, а не тако што преузима овлашћења полиције, тужилаштва, суда или изборног органа.

12.11. Законито фотографисање ван просторије за гласање

Фотографисање ван просторије за гласање такође мора бити опрезно и законито. Чињеница да се нека радња одвија испред зграде не значи да је свако снимање аутоматски дозвољено или сврсисходно.

Пре снимања треба проценити:

- да ли се снима јавни простор;
- да ли се бележи општа ситуација или се циљано прати конкретан бирач;
- да ли се снимају лични документи или други лични подаци;
- да ли снимак може открити политичко опредељење лица;
- да ли се ометају бирачи;
- да ли је могуће исту чињеницу документовати мање инвазивним средством;
- да ли постоји безбедносни ризик.

Чак и када је снимање могуће, оригинални запис не треба јавно објављивати пре него што га прегледа правни тим. Сврха доказног материјала је правна заштита, а не тренутно објављивање на друштвеним мрежама.

50 НАЈЧЕШЋИХ ГРЕШАКА ИЗБОРНИХ КОНТРОЛОРА

Како се губе избори и онда када су гласови освојени

I ПРЕ ОТВАРАЊА БИРАЧКОГ МЕСТА

1. Долазак на бирачко место после почетка рада
2. Непроверавање да ли је гласачка кутија празна
3. Непроверавање серијских бројева и печата
4. Непроверавање броја примљених гласачких листића
5. Неупознавање са члановима бирачког одбора

II ТОКОМ ГЛАСАЊА

6. Неевидентирање времена када се неправилност догодила
7. Ослањање на памћење уместо вођења белешки
8. Неписање службене белешке одмах по догађају
9. Бележење закључака уместо чињеница
10. Улазак у расправу са члановима бирачког одбора
11. Расправљање са гласачима
12. Напуштање бирачког места без замене
13. Недовољно познавање изборних прописа
14. Неуказивање на неправилност одмах након што је уочена
15. Усмено реаговање без тражења да се примедба унесе у записник.

III ДОКАЗИ

16. Нефотографисање неправилности када је то дозвољено
17. Прављење нечитљивих фотографија
18. Неснимање видео-записа када постоји потреба за тим
19. Брисање оригиналних снимака
20. Слање једине копије снимка преко апликација које смањују квалитет
21. Неевидентирање шта који доказ приказује
22. Незаписивање имена сведока
23. Незаписивање контакт података сведока
24. Ослањање искључиво на усмене изјаве

IV ЗАПИСНИК

25. Непажљиво читање записника пре потписивања
26. Потписивање записника без примедбе
27. Неуношење издвојеног мишљења
28. Непроверавање математичких података у записнику
29. Непроверавање податка да ли се бројеви слажу
30. Неузимање копије записника

V ПРИГОВОРИ

31. Пропуштање законског рока
32. Погрешно означавање подносиоца
33. Погрешан назив изборне листе
34. Недостаје овлашћење
35. Недостаје потпис

- 36. Недостаје правни основ
- 37. Недовољно прецизан опис неправилности
- 38. Неприлагање доказа
- 39. Непотпун списак прилога
- 40. Нејасан захтев шта комисија треба да одлучи

VI ПОСЛЕ БРОЈАЊА

- 41. Одлазак пре завршетка рада бирачког одбора
- 42. Непроверавање паковања изборног материјала
- 43. Непроверавање информације да ли су сви записници потписани
- 44. Неевидентирање неправилности приликом примопредаје материјала
- 45. Непраћење транспорта изборног материјала када је то дозвољено

VII КОМУНИКАЦИЈА

- 46. Самостално доношење важних правних одлука без консултације са правним тимом
- 47. Касно обавештавање изборног штаба о озбиљним неправилностима
- 48. Објављивање доказа на друштвеним мрежама пре него што буду достављени правном тиму
- 49. Остављање оригиналних докумената без копије
- 50. Претпоставка да је „све јасно” и да мањи формални пропусти неће бити искоришћени против изборне листе.

Златно правило изборног контролора

Контролор не побеђује на изборима доказујући да је у праву, већ доказујући чињенице на начин који се може правно употребити.

Неправилност која није благовремено забележена, документована и поткрепљена доказима, као да се није ни догодила. Исто тако, захтев или приговор који није сачињен у складу са законом може бити одбачен без разматрања његове суштине. Зато је задатак контролора да сваки догађај забележи прецизно, потпуно и на начин који омогућава његову каснију правну употребу.

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Студија случаја 1

Бирачки списак као средство изборног инжењеринга – организоване промене пребивалишта пред изборе 2023. године

Интегритет бирачког списка представља један од основних предуслова слободних и поштених избора. Право гласа не подразумева само чињеницу да сваки пунолетни држављанин може да гласа, већ и да то право остварује у изборној јединици којој законито припада. Код локалних избора та веза је посебно значајна јер о саставу органа локалне самоуправе треба да одлучују грађани који у тој заједници имају пребивалиште и у њој стварно живе.

Због тога пребивалиште није само административни податак. Оно представља правну везу грађанина са локалном заједницом у којој остварује права и испуњава обавезе. Ако се пребивалиште фиктивно или незаконито пријављује ради стицања права гласа на локалним изборима, не мењају се непосредно гласачки листићи или резултати бројања, већ се унапред мења састав бирачког тела. Управо такав механизам представља један од најсложенијих облика изборног инжењеринга.

Контекст избора 2023. године

Ванредни избори за народне посланике, избори за Скупштину Аутономне покрајине Војводине и локални избори у Београду и још 64 јединице локалне самоуправе одржани су 17. децембра 2023. године. Локални избори нису, дакле, одржавани у целој Србији. То је омогућило да се у јавности отвори питање да ли су бирачи из места у којима није било локалних избора формално пријављивани у Београду и другим срединама у којима су избори одржавани.

У захтеву којим је пред Уставним судом оспорен поступак избора за одборнике Скупштине града Београда, подносиоци су тврдили да су изненадне и координисане оставке градоначелника и председника општина, које су створиле услове за ванредне локалне изборе само у делу земље, омогућиле организовано фиктивно

пресељење бирача из јединица локалне самоуправе у којима се избори нису одржавали у оне у којима јесу, пре свега у Београд. Као институције без чијег учешћа такав механизам не би могао бити спроведен, означени су органи надлежни за евиденцију пребивалишта и вођење Јединственог бирачког списка. Ово су наводи подносилаца захтева о којима није донета коначна одлука којом би била утврђена одговорност појединачних органа или лица.

Конкретне индиције и документовани примери

Сумње у законитост промена пребивалишта нису биле засноване искључиво на општим политичким тврдњама. Грађани су пријављивали да су на њихове адресе стизали позиви за гласање намењени лицима која никада нису живела у тим становима или кућама. У појединим случајевима власници или корисници станова тек су након добијања изборних обавештења сазнали да се на њиховој адреси води више непознатих лица.

У јавности су објављивани и примери великог броја бирача пријављених у недовршеним објектима или на адресама које по својој величини и намени реално нису могле да приме број пријављених лица. У захтеву за одлучивање о парламентарном изборном спору наведен је пример недовршеног објекта у Београду на чијој адреси је било пријављено 129 бирача. Пратећи податке једног лица са те адресе, организација ЦРТА је, према наводима захтева, идентификовала 679 бирача који су у различитим изборним евиденцијама били повезани са више бирачких места. Подносиоци су навели да су поједина лица током два изборна циклуса могла бити евидентирана на више бирачких места у Србији и Босни и Херцеговини. Ови подаци су у захтеву представљени као резултат анализе домаће посматрачке организације, а не као чињенице утврђене правоснажном судском одлуком.

Посматрачка мисија ODIHR-а је након локалних избора 2024. године констатовала да је добила бројне извештаје о позивима за гласање достављеним лицима непознатим станарима адреса у Лазаревцу, Палилули, Новом Београду, Нишу, Новом Саду и Рашки. Мисија је навела и то да је добила веродостојне извештаје о великом броју бирача пријављених у зградама на Савском венцу и Вождовцу, које су биле у изградњи или нису биле погодне за смештај толиког броја лица.

На дан избора, и непосредно након њих, објављивани су и снимци и сведочења о организованом довожењу бирача аутобусима и другим возилима. Сам организовани превоз бирача није незаконит. Међутим, у комбинацији са сумњама у законитост пријављених пребивалишта, колективним доласком лица која не познају средину у којој гласају и постојањем пунктова на којима им се дају упутства, он може представљати значајну индицију организоване миграције бирача.

Статистички показатељи и њихова ограничења

Према одлуци Градске изборне комисије, за изборе за одборнике Скупштине града Београда било је уписано **1.613.190¹** бирача. Према подацима Пописа становништва из 2022. године, у Београду је пописано **1.380.388²** пунолетних лица. Разлика између ова два броја износила је приближно 232.000 лица. Подносиоци захтева Уставном суду сматрали су да тај несразмер, посебно имајући у виду да међу пописаним пунолетним лицима има и странаца и других лица која немају бирачко право, представља довољан разлог за темељну ревизију бирачког списка.

Ипак, ова два податка не могу се механички изједначавати. Попис становништва и Јединствени бирачки списак заснивају се на различитим методологијама. Попис настоји да утврди фактичко стање, док се бирачки списак заснива на формално пријављеном пребивалишту и држављанству. У њему могу остати и грађани који привремено или дуже бораве у иностранству, али имају пријављено пребивалиште у Београду. Зато наведена разлика сама по себи не доказује постојање фиктивних бирача.

Њен значај је у томе што, заједно са појединачним примерима, извештајима о необичним променама пребивалишта и ограниченом доступношћу података за независну проверу, представља индицију која захтева институционално објашњење и детаљну контролу. Статистичка необичност није доказ изборне манипулације, али може бити полазна основа за проверу када је подржана другим међусобно сагласним подацима.

¹ ОДЛУКА О УТВРЂИВАЊУ КОНАЧНОГ БРОЈА БИРАЧА У ГРАДУ БЕОГРАДУ ЗА ИЗБОРЕ ЗА ОДБОРНИКЕ СКУПШТИНЕ ГРАДА БЕОГРАДА, РАСПИСАНЕ ЗА 17. ДЕЦЕМБАР 2023. ГОДИНЕ („Сл. лист града Београда“, бр. 102/2023)

² <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G202513052.pdf>

Број пунолетних у Београду наведен у табели на страни 41.

Налази ODIHR-а након избора 2023. године

У **Коначном извештају**³ о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године, ODIHR је навео да већина саговорника мисије није оспаравала свеобухватност бирачког списка, али да су ограничени механизми за његову ефикасну ревизију, недостатак детаљних података о променама пребивалишта и привременог боравка, као и тврдње о преминулим лицима и масовној миграцији бирача у вези са локалним изборима, значајно нарушили поверење јавности у тачност Јединственог бирачког списка.

ODIHR је посебно указао на то да је ограничено поверење додатно погоршано изостанком свеобухватног одговора власти на изнете сумње. Ранија препорука да се спроведе потпуна ревизија Јединственог бирачког списка није била реализована до избора 2023. године. Мисија је зато поново препоручила подизање нивоа тачности и транспарентности бирачког списка.

Ова оцена је значајна јер ODIHR није закључио да је сваки спорни упис незаконит нити да је утврђен тачан број фиктивно пријављених бирача. Међутим, потврдио је постојање системског проблема поверења, ограничене могућности провере и недовољног институционалног одговора. Управо се у томе тврдња о појединачној злоупотреби разликује од оцене да систем није обезбедио довољно транспарентан и уверљив начин да јавност провери тачност евиденције.

Поступање институција и изостанак независне ревизије

Јединствени бирачки списак води Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу података који се преузимају из службених евиденција, укључујући податке Министарства унутрашњих послова о пребивалишту. Изборне комисије користе закључене изводе из бирачког списка, али немају овлашћења да саме утврђују да ли је нечије пребивалиште фиктивно нити да спроводе полицијску или управну контролу законитости пријаве пребивалишта.

³ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>

Због такве расподеле надлежности, захтеви за проверу наилазили су на институционални круг у којем је сваки орган упућивао на ограничења сопствених овлашћења. Изборне комисије нису могле да спроведу потпуну ревизију пребивалишта, а органи који воде службене евиденције одбацивали су опште тврдње о нетачности списка или су указивали на заштиту података о личности као ограничење за шири увид.

Заштита личних података јесте легитимно ограничење и бирачки списак не може бити потпуно отворен јавности. Ипак, она не сме постати разлог због којег нису могуће никакве независне и стручне контроле. Сасвим је могуће успоставити механизам у којем овлашћени стручњаци, представници релевантних институција, политичких субјеката и цивилног друштва врше проверу уз обавезу чувања података и без њиховог јавног објављивања.

Управо такав модел свеобухватне ревизије није био успостављен пре избора 2023. године, те се последице не огледају само у томе што евентуалне незаконитости нису на време отклоњене, већ и у томе што јавности није пружен уверљив доказ да су изнете сумње неосноване.

Законске измене пред локалне изборе 2024. године

После спорова поводом београдских избора 2023. године и политичких разговора о изборним условима, у мају 2024. године измењен^{4,5} је Закон о јединственом бирачком списку. За локалне изборе од 2. јуна 2024. године уведено је привремено правило по којем су бирачи који су променили пребивалиште након 3. јула 2023. године гласали према ранијем месту пребивалишта.

Према подацима Министарства државне управе и локалне самоуправе које је пренео ODIHR, применом ове измене 52.313 бирача враћено је на претходну адресу за потребе гласања. Од тог броја, 12.554 бирача враћена су у јединице локалне самоуправе у којима 2. јуна 2024. године нису одржавани избори.

⁴ <https://n1info.rs/vesti/blog-sednica-skupstine-srbije-najnovije-vesti/>

⁵ Закон о јединственом бирачком списку, Сл. гласник РС, бр. 104/2009, 99/2011, 44/2024 и 96/2025

Ова мера не представља накнадно признање да су све промене пребивалишта биле незаконите. Она је била привремено законско решење донето као одговор на кризу поверења и сумње у организовану миграцију бирача. Ипак, сам обим примене – више од педесет хиљада бирача – показао је да промене пребивалишта у релативно кратком периоду нису биле занемарљиве и да су могле имати значај за локалне изборе.

ODIHR је оценио да је ова мера допринела смањењу тензија уочи избора, али да су је многи учесници сматрали недовољном. Посебно је указано на то да услови које је Министарство обезбедило парламентарној радној групи нису омогућили суштинску проверу примене закона: време је било кратко, а доступни подаци нису били довољно проверљиви. Мисија је поновила препоруку да се спроведе потпуна ревизија Јединственог бирачког списка и грађанских евиденција, уз учешће независних стручњака и релевантних заинтересованих страна.

Правни значај случаја

Правни проблем овог случаја не своди се само на питање да ли је одређено лице правилно или неправилно пријавило пребивалиште. Када је реч о појединачном случају, могуће је да нетачан податак потиче од административне грешке, неблаговременог ажурирања или животне ситуације у којој се формално и стварно место боравка разликују. Таква околност не мора представљати изборну манипулацију.

Изборни инжењеринг постоји када се промене спроводе организовано, према већем броју лица, у временској и функционалној вези са предстојећим локалним изборима и са циљем да се утиче на састав бирачког тела. За доказивање таквог механизма није довољан један спорни позив за гласање. Потребно је повезати:

- време и број промене пребивалишта;
- адресе на којима су лица пријављивана;
- стварну могућност становања на тим адресама;
- претходна и нова места гласања;
- постојање организованог превоза и координације;
- комуникацију и документацију лица укључених у поступак;

- начин поступања службених лица;
- статистички утицај промена на локално бирачко тело.

Уколико би се утврдило да су службене евиденције намерно састављане или мењане са нетачним подацима ради утицаја на изборе, такво поступање могло би имати управноправне, дисциплинске и кривичноправне последице. Коначни правни епилог зависи од чињеница које се утврде доказима у поступку.

Утицај на изборни интегритет

Организовано фиктивно пресељење бирача може имати системски утицај, нарочито на локалним изборима. У јединици локалне самоуправе у којој је разлика између изборних листа релативно мала, промена места гласања неколико хиљада бирача може утицати на расподелу мандата и формирање већине.

Посебна опасност овог механизма лежи у томе што се гласање, гледано споља, може одвијати формално правилно. Бирач долази на бирачко место, показује важећу исправу, налази се у изводу из бирачког списка, потписује се и гласа. Чланови бирачког одбора на бирачком месту немају правни основ да преиспитују како је и због чега лице стекло пребивалиште.

Зато се ова врста манипулације не може ефикасно спречавати само контролом на дан избора. Њено откривање и спречавање захтева претходну анализу података, контролу пријава пребивалишта, благовремено објављивање довољно детаљних статистичких података, као и механизам независне ревизије, а за све то је потребно постојање одговарајућег законског оквира који би то омогућио.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да изборне манипулације не морају започети током саме изборне кампање нити на бирачком месту. Оне могу бити спроведене у административној фази, коришћењем службених евиденција које наизглед нису део политичке утакмице. Уместо мењања гласова, мења се круг лица која имају право да гласају у одређеној локалној заједници.

Такође, случај показује да само формална законитост бирачког списка није довољна за очување поверења. Уколико јавност и релевантни учесници немају могућност да кроз контролисан и законит поступак провере значајне промене, сумња остаје и када неправилност није правоснажно утврђена.

Зато је потребно:

- успоставити трајни механизам независне ревизије Јединственог бирачког списка и повезаних грађанских евиденција;
- објављивати временске серије статистичких података о броју бирача и променама пребивалишта по јединицама локалне самоуправе;
- омогућити овлашћеним представницима институција, политичких субјеката и цивилног друштва контролисан приступ подацима, уз пуно поштовање заштите података о личности;
- посебно проверавати нагле концентрације пријава на истој адреси и пријаве у објектима који реално не могу имати сврху становања;
- обезбедити благовремено поступање Министарства унутрашњих послова и других надлежних органа по документованим пријавама;
- прописати јасније механизме правне заштите у случајевима када се тврди да су промене у службеним евиденцијама системски утицале на састав бирачког тела.

Најважнија поука је да бирачки списак није само техничка евиденција, већ један од темеља изборног легитимитета. Ако није могуће поуздано утврдити ко има право да гласа у одређеној локалној заједници и на основу којих података је то право стечено, правилност самог гласања и бројања не може у потпуности отклонити сумњу у веродостојност изборног резултата.

Манипулације које ова студија илуструје: PRE-01 – незаконите или спорне промене у бирачком списку; PRE-02 – организовано пријављивање пребивалишта ради гласања; PRE-10 – заробљавање институција важних за изборни процес.

Главни извори студије: захтеви Уставном суду поводом београдских и парламентарних избора 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о изборима од 17. децембра 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима од 2. јуна 2024. године; подаци Градске изборне комисије и Републичког завода за статистику; налази домаћих посматрачких организација.

Студија случаја 2

Притисци на запослене у јавном сектору – политичка лојалност као услов радне и социјалне сигурности⁶

Слободно бирачко право подразумева да грађанин политичку одлуку доноси без претње, принуде, условљавања или страха од последица. Формална тајност гласања није довољна ако је бирач пре доласка на бирачко место изложен притиску послодавца, руководиоца или лица од којег зависи његов радни статус, приход или професионална будућност.

Запослени у јавном сектору посебно су изложени овом ризику. Њихов положај често зависи од одлука руководиоца које постављају или контролишу политички органи, док су запослени на одређено време, лица ангажована по привременим уговорима и радници у јавним предузећима додатно рањиви због неизвесности радног статуса. У таквом окружењу и захтев који није праћен отвореном претњом може бити схваћен као налог чије одбијање носи последице.

⁶<https://www.juznevesti.com/politika/radnici-javnih-preduzeca-se-zale-na-sns-zbog-sigurnih-glasova-pravnici-ih-upucuju-na-policiju/>

Притисак се не мора састојати у непосредном наређењу да се гласа за одређену изборну листу. Он се може испољити кроз обавезу присуствовања страначким скуповима, прикупљања „сигурних гласова“, достављања података о члановима породице, рада у страначком кол-центру, дељења пропагандног материјала, обезбеђивања потписа подршке или доказивања да је запослени испунио политички задатак. Када се такви захтеви повежу са продужењем уговора, напредовањем, премештајем, распоредом рада или претњом губитком посла, политичка активност престаје да буде добровољна.

Контекст избора 2023. и 2024. године

Током ванредних парламентарних избора одржаних 17. децембра 2023. године ODIHR је забележио наводе о притисцима на запослене у јавном сектору⁷ и оценио да су, заједно са злоупотребом јавних ресурса, такве праксе довеле у питање способност бирача да свој избор изврше без недозвољеног утицаја. У сажетку Коначног извештаја наведено је да су основне слободе у кампањи углавном поштоване, али да су биле нарушене притисцима на запослене у јавном сектору, злоупотребом јавних ресурса и другим облицима неравноправности.

Исти проблем није нестао у наредном изборном циклусу. У Коначном извештају⁸ о локалним изборима од 2. јуна 2024. године ODIHR је притиске на запослене у јавном сектору означио као широко распрострањену забринутост која је негативно утицала на изборни процес. Мисија је навела да су пријаве таквих притисака добијене у Београду, Чачку, Кикинди, Нишу, Новом Саду, Рашки, Сомбору, Суботици, Вршцу и Зрењанину.

Понављање истих навода у различитим изборним циклусима и у већем броју градова не доказује аутоматски да је свака појединачна пријава истинита. Оно, међутим, указује на то да се не ради само о једном изолованом радном спору или појединачном неспоразуму, већ о проблему који захтева системску институционалну реакцију.

⁷ Извештај ODIHR-a о парламентарним изборима 2023. године

из 2023. говори се о притиску на запослене: Страна 2. последњи пасус, страна 13. последњи пасус и наставља се на страни 14, страна 15. трећи и четврти пасус., fusnota 57. на дну стране. Наведени су конкретни градови. Препорука бр. 6.)

⁸ Извештај ODIHR-a о локалним изборима 2024. године

говори се о притиску на запослене: Страна 1. други пасус, страна 2 претпоследњи пасус, страна 15. трећи пасус, fusnota 56. на дну стране детаљније. Препорука 16. страна 34.

Начини на које се притисак спроводи

Политички притисак на запослене најчешће се не спроводи формалним писаним налогом у којем се изричито захтева гласање за одређену листу. Такав доказ би био сувише непосредан и лако проверљив. У пракси се користе посреднији механизми, прилагођени хијерархији радног места и зависности запосленог од руководиоца.

Најчешће описивани облици обухватају:

- захтев да запослени обезбеди одређени број „сигурних гласова”;
- достављање списка чланова породице, пријатеља или корисника услуга;
- обавезу присуствовања страначком скупу;
- организовани одлазак запослених на политичке догађаје;
- ангажовање у страначком кол-центру или теренској кампањи;
- прикупљање потписа подршке изборној листи;
- коришћење службених телефона, возила, просторија или радног времена за страначке активности;
- праћење да ли су запослени и чланови њихових породица изашли на изборе;
- условљавање продужења уговора, распоређивања или напредовања;
- претњу премештајем, смањењем прихода, дисциплинским поступком или отказом;
- захтев да се гласање на неки начин докаже.

У многим случајевима претња није изговорена. Запосленом се само саопштава шта се од њега „очекује”, уз свест о томе да руководица одлучује о његовом уговору, радном месту, смени или професионалном напредовању. Управо због тога је правно и доказно тешко раздвојити добровољан политички активизам од активности предузете под притиском.

Запослени има право да буде политички активан, да буде члан странке, присуствује скуповима и учествује у кампањи. Манипулација постоји када политичка активност престане да буде ствар слободног избора и постане стварна или прећутна обавеза заснована на радној зависности.

Посебно угрожене категорије запослених

Нису сви запослени подједнако изложени притиску. Посебно су рањива лица чији радни однос није трајно заштићен или чија материјална сигурност непосредно зависи од одлуке руководиоца.

То се нарочито односи на:

- запослене на одређено време;
- лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима;
- раднике јавних и јавно-комуналних предузећа;
- запослене у локалним управама и установама;
- раднике у здравственим и образовним установама;
- запослене у социјалним службама;
- лица запослена преко посредничких агенција;
- запослене код приватних послодаваца који значајан део прихода остварују кроз јавне набавке, субвенције или послове са државом.

ODIHR је у извештају⁹ о локалним изборима 2024. године навео да су се пријаве односиле и на руководеће запослене у службама социјалног осигурања, домовима здравља, јавним комуналним предузећима, као и управама школа и предшколских установа. Овај податак је важан јер указује на то да механизам не мора бити ограничен само на непосредан однос политичког функционера и обичног запосленог. Притисак се може преносити кроз читаву управљачку хијерархију: од политички постављеног руководства, преко директора и шефова организационих јединица, до појединачних радника.

Таква структура омогућава да се политички налог формално не може лако повезати са његовим извором. Сваки ниво хијерархије одређени захтев може представити као сопствену иницијативу, колегијалну молбу или добровољну активност, иако се исти задатак истовремено појављује у већем броју институција.

⁹ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/575488>

„Сигурни гласови” као систем организационе контроле

Један од најчешће описиваних механизма јесте обавеза обезбеђивања „сигурних гласова”. Запослени добија задатак да достави имена и контакт-податке лица за која тврди да ће подржати одређену изборну листу. На тај начин се од њега не тражи само лична политичка лојалност већ и да постане посредник у ширењу политичке контроле на породицу, пријатеље, колеге или кориснике јавних услуга.

Овај механизам може обухватити више фаза:

- руководилац одређује квоту;
- запослени доставља списак лица;
- подаци се уносе у паралелну страначку евиденцију;
- лица се позивају током кампање;
- на дан избора прати се њихова излазност;
- запослени извештава да ли су лица са његовог списка гласала;
- испуњење задатка може утицати на процену његове политичке подобности.

Појединачно посматрано, телефонски позив упућен бирачу или разговор запосленог са чланом породице не мора бити незаконит. Системски проблем настаје када се лични подаци прикупљају кроз службену хијерархију, када постоје квоте и извештавање и када се учешће запосленог не заснива на слободној вољи.

У таквим околностима притисак на запосленог повезује се са другим манипулацијама описаним у *Атласу*: капиларним гласовима, паралелним списковима, незаконитом обрадом података о политичком опредељењу и организованим праћењем излазности.

Притисак кроз обавезно присуство на политичким скуповима

Други чест облик представља организовање запослених за присуство на политичким скуповима. Само присуство запослених на скупу није доказ принуде. Они могу бити присталице странке и добровољно учествовати у политичком животу.

На могући притисак указују додатне околности, као што су:

- састављање спискова присутних;
- организовање превоза из установе или предузећа;
- подела запослених по аутобусима и координаторима;
- обавеза фотографисања на месту скупа;
- провера присуства путем телефона или групних порука;
- одржавање скупа у радно време;
- коришћење службених возила или других јавних ресурса;
- негативне последице за лица која су одбила да присуствују скупу.

Доказна вредност једне фотографије аутобуса или групе запослених је ограничена. Међутим, ако се она повеже са списком путника, порукама руководиоца, распоредом радног времена, сведочењима више запослених и доказима о последицама за оне који су одбили учешће, може се реконструисати организовани механизам.

Налази ODIHR-а за изборе 2023. године¹⁰

ODIHR је у Коначном извештају за изборе 2023. године оценио да су случајеви притисака на запослене у јавном сектору, заједно са злоупотребом јавних ресурса и различитим облицима подстицања бирача, изазвали забринутост у погледу способности грађана да свој избор направе без непримереног утицаја.

Ови налази нису формулисани као судска одлука којом је доказана кривична или нека друга одговорност конкретних лица. Посматрачка мисија прикупља информације од великог броја саговорника, прати обрасце и оцењује изборно окружење у целини. Зато њени налази представљају документовану посматрачку оцену, а не замену за поступак пред тужилаштвом или судом.

Ипак, значај извештаја је у томе што притисци нису третирани као споредни инциденти, већ као један од фактора који су допринели неједнаким условима изборне утакмице и замагљивању границе између државе и владајуће странке.

¹⁰ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>

Наставак истог обрасца на локалним изборима 2024. године

Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима 2024. године пружа додатну основу за закључак да проблем није био ограничен на један изборни циклус. Мисија је пријаве притисака забележила у десет градова и општина и навела да су се односиле на различите делове јавног сектора.

У извештају се наводи да су распрострањене тврдње о притисцима на запослене и злоупотреби јавних ресурса:

- довеле у питање могућност бирача да одлучују без недозвољеног утицаја;
- обезбедиле неоправдану предност владајућој странци и коалицији;
- замаглиле границу између државе и странке;
- биле супротне обавезама које произлазе из докумената ОЕБС-а.

У једном поступку, пред локалном изборном комисијом у Вршцу поднет је приговор са тврдњом о застрашивању запослених у јавним предузећима. Приговор је одбијен као неоснован, уз оцену да описане неправилности не представљају законски основ за поништавање избора, док је каснија жалба Вишем суду одбачена као неблаговремена. Овај случај не доказује тачност навода о притиску, али показује ограничење изборноправне заштите: чак и када се притисак пријави, он се не мора уклапати у уско прописане разлоге за поништавање гласања на конкретном бирачком месту. Притисак се, наиме, најчешће дешава пре изборног дана, у радној средини, и може обухватати већи број бирача распоређених на различитим бирачким местима. Зато га је тешко отклонити правним средством које је првенствено усмерено на неправилности настале током гласања или бројања на једном месту.

Зашто се притисци тешко доказују?

Притисак на запослене спада у изборне манипулације које је најтеже доказати. Лице које је изложено притиску често истовремено представља и главног сведока и лице које може претрпети штетну последицу.

Најчешћи разлози због којих запослени не пријављују притисак јесу:

- страх од губитка посла или непродужавања уговора;
- страх од премештаја или професионалне изолације;
- неповерење у интерне механизме заштите;
- уверење да су руководиоци и надлежне институције политички повезани;
- недостатак писаног доказа;
- страх да ће идентитет подносиоца пријаве бити откривен;
- сумња да поступак неће бити окончан пре избора;
- зависност других чланова породице од исте институције или локалне власти.

Због тога изостанак великог броја формалних пријава не мора значити да притисака није било. Са друге стране, анонимна тврдња сама по себи није довољна да се конкретно лице означи као одговорно. Потребно је истовремено заштитити сведоке и очувати стандард доказивања.

Однос добровољне политичке активности и недозвољеног притиска

Јавни службеници и запослени у јавним предузећима имају политичка права као и други грађани. Не може се претпоставити да је њихово присуство страначком скупу, чланство у странци или учешће у кампањи последица принуде.

За правну оцену важно је утврдити да ли је активност била добровољна, да ли је могла бити одбијена без последица, да ли је захтев упутио руководилац користећи службени ауторитет, да ли се одвијала у радно време или уз коришћење јавних ресурса, да ли је политички ангажман утицао на радни статус и да ли је исти захтев систематски упућиван већем броју запослених.

Кључна граница није у томе да ли је запослени политички активан, већ да ли је његова егзистенцијална зависност употребљена како би се обезбедила политичка подршка.

Правни значај случаја

Притисак на запослене може истовремено повредити више права и јавних интереса: слободу политичког опредељења, једнакост и слободу бирачког права, тајност гласања, забрану дискриминације по основу политичког уверења, права из радног односа, политичку неутралност јавне управе, законито коришћење јавних ресурса и заштиту података о личности.

У зависности од начина извршења, конкретно поступање може представљати повреду радних обавеза, дискриминацију, злоупотребу службеног положаја, незакониту обраду личних података или дело против изборних права. Коначна правна квалификација зависи од садржаја захтева, положаја лица које га је упутило, врсте претње, последица и расположивих доказа.

Посебан проблем представља распршеност надлежности. Запослени се може обратити инспекцији рада, послодавцу, синдикату, Поверенику за заштиту равноправности, Агенцији за спречавање корупције, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, полицији или јавном тужилаштву. Међутим, ниједан од ових органа не мора самостално сагледати читав изборни механизам.

Тако појединачна пријава може бити третирана као радни спор, друга као питање заштите података, трећа као политичка активност, а четврта као могуће кривично дело. Ако се предмети не повежу, системски образац остаје невидљив.

Утицај на изборни интегритет

Притисци на запослене могу имати системски утицај и када није могуће доказати за кога је сваки појединачни запослени гласао. Њихова последица није само могућа промена одређеног броја гласова, већ стварање окружења у којем велики број грађана верује да власт или послодавац могу контролисати њихово политичко понашање.

Такав страх може утицати на избор политичке опције, приморати запослене на учешће у кампањи, одвратити их од јавне подршке

опозицији и пријављивања неправилности, проширити притисак на чланове породице, омогућити формирање база „сигурних гласова” и обезбедити владајућој странци организациону инфраструктуру финансирану јавним средствима.

Посебно је значајно што се овај механизам сам обнавља. Руководиоци који свој положај дугују политичкој власти могу захтевати подршку од подређених; запослени учествују из страха за радно место; изборни успех задржава исте руководиоце и продужава систем зависности до следећих избора.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да тајност гласања не може сама по себи заштитити слободну изборну вољу. Бирач може гласати иза паравана, али његова одлука ипак није слободна ако верује да од политичке лојалности зависе посао, зарада или сигурност породице.

Понављање навода у извештајима ODIHR-а за изборе 2023. и 2024. године указује на то да се проблем не може свести на неколико изолованих инцидената. Истовремено, због прикривене природе притиска и страха сведока, сваку конкретну тврдњу потребно је пажљиво проверити и не представљати је као утврђену чињеницу без одговарајућих доказа.

Најважнија поука је да политички притисак не мора бити изричит да би био делотворан. У систему у којем руководилац контролише уговор, напредовање или егзистенцију запосленог, и наизглед обична „молба” може имати снагу наређења. Зато се слобода избора не штити само у бирачкој кабини, већ и на радном месту, у јавном предузећу, школи, здравственој установи, локалној управи и свакој институцији у којој политичка моћ може бити претворе - на у средство личног и економског притиска.

Манипулације које ова студија илуструје: PRE-07 – притисци на запослене пре кампање; PRE-08 – незаконито прикупљање података о политичком опредељењу; PRE-09 – стварање зависности кроз јавна давања и запошљавање; КАМ-04 – политички притисак, претња и уцена; КАМ-05 – капиларни гласови и мрежа сигурних гласова; КАМ-06 – паралелни бирачки спискови; КАМ-11 – злоупотреба јавних догађаја и институција.

Главни извори: Коначни извештај ODIHR-а о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима од 2. јуна 2024. године; извештаји домаћих посматрачких организација и пријаве надлежним институцијама.¹¹

Студија случаја 3

Неравноправни услови изборне кампање – функционерска кампања и злоупотреба јавних ресурса

Равноправност изборне утакмице подразумева да политички учесници наступају под условима који им омогућавају стварну конкуренцију. То не значи да сви морају располагати истим новцем, организацијом или медијском видљивошћу, али државна власт не сме своју институционалну моћ, буџет, службене ресурсе и јавну функцију претворити у трајну изборну предност једног политичког субјекта.

Функционерска кампања настаје када се службена активност јавног функционера користи за непосредну или посредну промоцију изборне листе. Злоупотреба јавних ресурса постоји када се јавни новац, службена возила, просторије, опрема, запослени, базе података, јавни догађаји или институционални налози користе у страначку сврху. Ове две појаве често су нераздвојне.

Јавни функционер има право и обавезу да обавља своју дужност и током изборне кампање. Није свака посета градилишту, отварање објекта, сусрет са грађанима или медијско извештавање о раду институције изборна злоупотреба. Проблем настаје када се службена функција користи као средство изборне промоције, када се јавни догађаји временски и садржински прилагођавају кампањи, када се институционална комуникација претвара у страначку пропаганду, или када трошак политичке промоције сноси грађани.

¹¹

<https://crta.rs/zavrsni-izvestaj-posmatracke-misije-crte/>
<https://odih.osce.org/odih/elections/serbia/563505>
<https://odih.osce.org/odih/elections/serbia/575488>

Контекст избора 2023. године

Коначни извештај ODIHR-а¹² о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године оценио је да су изборима доминирали преовлађујуће присуство и ангажовање председника Републике, што је створило неједнаке услове за изборне учеснике. Мисија је навела да су притисци на запослене у јавном сектору, злоупотреба јавних ресурса и нејасна граница између државе и странке негативно утицали на изборно окружење.

Посебна околност била је то што председник Републике није био кандидат на парламентарним изборима, али је његово име било носећи део назива изборне листе владајуће коалиције, док је он истовремено био највидљивији актер кампање. На тај начин службена видљивост председничке функције, активности шефа државе и медијско праћење његовог рада били су тесно повезани са промоцијом једног изборног учесника.

Ово не значи да је свака активност председника током кампање била незаконита. Председник Републике наставља да врши уставне дужности без обзира на изборе. Међутим, када исти функционер доминира кампањом изборне листе чији назив носи његово име, а медијско извештавање не прави јасну разлику између његових службених и страначких наступа, институционална предност функције прелива се у изборну корист.

Механизам функционерске кампање

Функционерска кампања најчешће не изгледа као класичан политички оглас. Њена предност је управо у томе што се политичка промоција представља као редовна службена активност.

Механизам може изгледати овако:

- функционер најављује или посећује јавни пројекат;
- догађај организује и финансира јавна институција;
- користе се службена возила, обезбеђење, протокол и запослени;

¹² <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>

- медији догађај преносе као вест од јавног значаја;
- функционер у говору истиче резултате власти, обећава нове пројекте или критикује политичке противнике;
- страначки налози преузимају снимке и фотографије;
- исти материјал постаје део изборне кампање;
- трошак организације и медијске производње не приказује се као трошак политичког субјекта.

Један догађај може истовремено представљати функционерску кампању, злоупотребу јавних ресурса и прикривено политичко оглашавање. Њиме се такође може остварити медијска доминација и прикрити или избећи пријављивање трошкова кампање.

Атлас управо зато ове појаве не посматра изоловано, већ као дело ве истог механизма.

Шта све може бити јавни ресурс?

Јавни ресурс није само новац из буџета. Он обухвата све што је функционеру или институцији доступно због вршења јавне власти, а што другим изборним учесницима није доступно под истим условима.

Злоупотреба јавних ресурса може обухватити коришћење службених возила, просторија, опреме, налога, база података, запослених и њиховог радног времена у политичке сврхе. Она укључује и страначко присвајање јавних предузећа, медија, буџетских програма, инфраструктурних пројеката и услуга финансираних јавним новцем.

Само коришћење неког од ових ресурса током кампање није аутоматски незаконито. Потребно је утврдити: сврху, начин употребе, садржај поруке, време активности, организатора и везу са конкретним изборним учесником.

Временско концентрисање јавних активности

Један од показатеља функционерске кампање јесте нагло повећање броја службених активности непосредно пред изборе. Функционерска кампања може обухватити отварање објеката,

обилазак градилишта, јавне посете, потписивање уговора и доделу станова, субвенција или помоћи. У њу спадају и предизборне најаве повећања плата и пензија, једнократна новчана давања и представљање раније започетих пројеката као нових достигнућа. Ниједан од ових догађаја сам за себе не доказује злоупотребу. Држава и локална самоуправа не смеју престати да функционишу током кампање. Ипак, ако се број таквих активности нагло повећа, ако се оне организују у срединама важним за изборни резултат и уколико је њихова медијска презентација очигледно усмерена на промоцију једне листе, настаје образац који захтева проверу.

За анализу је важно упоредити:

- број службених догађаја пре кампање и током кампање;
- датуме завршетка пројеката и датуме њихове промоције;
- институционални и страначки садржај говора;
- присуство страначких симбола;
- начин медијског извештавања;
- преузимање службеног материјала на страначке налоге;
- стварни извор финансирања.

Ванредна јавна давања као изборни ресурс

Посебан ризик представљају ванредна социјална давања и програми помоћи који се уводе након расписивања избора. Социјална политика и помоћ грађанима представљају легитимне обавезе државе. Проблем настаје када се ванредна давања временски вежу за кампању, када се представљају као лични поклон функционера или странке и када немају јасног дугорочног програмског и законског основа.

ODIHR је у извештају о локалним изборима 2. јуна 2024. године навео да је више локалних самоуправа, укључујући привремени орган Града Београда, након расписивања избора понудило програме социјалне помоћи, што је изазвало забринутост због могуће злоупотребе државних ресурса. Мисија је зато препоручила разматрање забране најављивања и спровођења ванредних социјалних програма и јавних инфраструктурних пројеката након расписивања избора.

Наведена оцена не значи да је свака појединачна мера била незаконита или да су сви корисници помоћ добили у замену за глас. Значај је заправо у томе што се јавна средства могу користити тако да створе политички ефекат непосредно пред гласање, чак и без изричитог условљавања корисника.

Редовна социјална мера је унапред планирана, буџетски обезбеђена и примењује се према општим, јавно познатим критеријумима. На изборну злоупотребу указују: њено везивање за кампању, представљање мере као страначке заслуге, употреба страначких обележја, прикупљање политичких података и очекивање политичке противуслуге.

Службени и институционални налози на друштвеним мрежама

Савремена злоупотреба јавних ресурса све чешће се спроводи преко интернета. Службени налози органа, градова, општина, јавних предузећа и функционера имају публику, инфраструктуру и кредибилитет стечене јавним положајем. Када се они користе за промоцију странке, јавни ресурс се претвара у бесплатан канал политичког оглашавања.

ODIHR је током локалних избора 2024. године забележио страначке и кампањске објаве на појединим званичним налозима јавних институција, градоначелника и општина, што је изазвало забринутост због злоупотребе државних ресурса у кампањи. Мисија је препоручила јасније регулисање онлајн кампање јавних институција и функционера, као и надзор са делотворним и сразмерним санкцијама.

Овај облик злоупотребе може бити прикривен у великој мери. Институционална објава често формално садржи информацију о раду органа, али је написана и визуелно обликована тако да истиче име, лик, слоган или резултате странке. Касније се исти садржај преноси на страначке налоге, без плаћања огласног простора и без евидентирања вредности произведеног материјала као доприноса кампањи.

Налази ODIHR-а за изборе 2023. године

ODIHR је у извештају за 2023. годину закључио да су изборном кампањом доминирали актуелни председник и владајућа странка, уз системску предност која је створила неједнаке услове. Посебно су истакнути следећи чиниоци: преовлађујуће учешће председника, нејасна граница између државе и странке, злоупотреба јавних ресурса, институционална и медијска предност власти и недовољно ефикасан надзор над злоупотребама.

Извештај је указао да правни оквир није на задовољавајући начин решио раздвајање јавне функције и кампањских активности, нити обезбедио ефикасне механизме за спречавање злоупотребе положаја и државних ресурса.

Ова оцена не значи да су све активности власти биле незаконите. Она се односи на укупан ефекат кампање у којој је институционална видљивост била у функцији политичке предности једног учесника.

Наставак проблема на локалним изборима 2024. године

У Коначном извештају за локалне изборе 2024. године ODIHR је поново оценио да су злоупотреба јавних ресурса и притисци на запослене негативно утицали на изборни процес и замаглили границу између државе и странке. Мисија је указала на:

- ванредне програме социјалне помоћи након расписивања избора;
- кампањске садржаје на службеним налозима институција;
- коришћење активности јавних функционера у страначкој промоцији;
- пријаве о употреби државних ресурса у корист владајуће странке;
- ограничено и недовољно проактивно поступање надзорних органа.

Понављање истих оцена у два узастопна изборна циклуса показује да проблем није отклоњен изменама прописа из 2022. године и да се не може посматрати као низ неповезаних инцидентата.

Поступање Агенције за спречавање корупције

Агенција за спречавање корупције надлежна је за контролу злоупотребе јавних ресурса и функције у кампањи, као и за надзор финансирања политичких активности.

Према извештају ODIHR-а за локалне изборе 2024. године, Агенција је до изборног дана примила 60 пријава, од којих се око 30 односило на јавне функционере и коришћење државних ресурса. Део пријава односио се на бесплатне правне услуге и курсеве српског језика, доделу инвалидских колица, хуманитарне активности и коришћење јавних ресурса за промоцију странке.

Агенција је изрекла 14 упозорења Српској напредној странци. У појединим случајевима наложила је уклањање објава са друштвених мрежа које су се односиле на хуманитарне активности и упозорила странку да на својим налозима не дели активности јавних функционера. Међутим, неке одлуке којима је наложено уклањање садржаја донете су тек након избора.

Овај податак илуструје један од главних проблема правне заштите у кампањи: чак и када надзорни орган утврди повреду, одлука донета након гласања више не може уклонити већ произведену изборну корист. Садржај је већ стигао до бирача, медијска порука је већ пренета, а политички ефекат је остварен.

ODIHR је такође навео да бројни саговорници сматрају да Агенција не истражује довољно активно могуће повреде по службеној дужности. Додатни проблем представља то што се неки акти Агенције доносе у форми обавештења, а не формалне управне одлуке, због чега није увек обезбеђена делотворна судска контрола.

Зашто је злоупотребу тешко доказати?

Функционерска кампања и злоупотреба јавних ресурса најчешће се не могу доказати једном фотографијом, говором или службеним путовањем. Потребно је утврдити читав контекст.

При процени догађаја треба утврдити ко га је организовао и финансирао, да ли је био планиран пре избора и да ли је постојала

стварна службена потреба. Важно је анализирати садржај говора, употребу страначких обележја, настанак и касније објављивање промотивног материјала, као и пријављивање његове вредности у трошковима кампање. Треба проверити и да ли су други изборни учесници имали једнак приступ ресурсима и да ли се исти образац понављао током кампање.

Највећу доказну вредност имају службена, буџетска и финансијска документација, укључујући фактуре, путне налоге, евиденције коришћења возила и уговоре са медијским и продукцијским кућама. Важни су и оригинални снимци и фотографије, њихови метаподаци и време објављивања, нарочито када институционални и страначки налози објављују исти садржај. Доказе могу допунити извештаји Агенције за спречавање корупције и сведочења запослених и организатора.

Једна фотографија функционера поред јавног објекта није доказ злоупотребе, али велики број службених активности које временски, садржински, организационо и медијски прате изборну кампању може представљати снажан доказ обрасца.

Разлика између службене дужности и изборне промоције

Најосетљивије питање јесте где се налази граница између законитог вршења јавне функције и функционерске кампање.

При оцени догађаја треба утврдити да ли је он неопходан за редован рад органа и да ли се сличне активности организују и ван изборног периода. Важно је размотрити да ли функционер наступа у име институције или странке, помиње изборе и политичке противнике и користи страначке симболе. Такође, потребно је проверити и да ли су службени догађај и институционални ресурси накнадно употребљени у кампањи, као и да ли су јавне мере представљене као лични поклон функционера.

Функционер не престаје да буде политичар док обавља јавну дужност. Ипак, државна функција не сме бити средство којим се заобилазе правила кампање и стиче предност недоступна конкурентима.

Финансијски ефекат злоупотребе

Злоупотреба јавних ресурса има и непосредну финансијску димензију. Ако јавна институција плати догађај, превоз, продукцију снимка, обезбеђење, запослене и медијску промоцију, а странка користи резултат у кампањи, политички субјект добија корист коју није платио из средстава кампање.

Такво поступање може прикрити стварни обим трошкова и омогућити заобилажење правила о финансирању кампање док, истовремено, ствара неједнакост међу изборним учесницима, омогућава коришћење буџетских средстава за политичку пропаганду и отежава јавну контролу.

У *Атласу* је овај механизам описан као повезивање службеног догађаја, јавног финансирања, медијског преноса и касније страначке употребе истог материјала.

Правни значај случаја

Функционерска кампања и злоупотреба јавних ресурса могу нарушити равноправност изборних учесника, политичку неутралност јавне управе и законито трошење буџетских средстава. Оне могу повредити и правила о финансирању политичких активности и спречавању корупције, као и забрану коришћења јавне функције ради политичке користи. Истовремено се угрожава право бирача да информације добијају без прикривене институционалне пропаганде.

Конкретна правна квалификација зависи од радње. Она може представљати повреду правила о јавним функционерима, неправилност у финансирању кампање, злоупотребу јавних средстава, повреду радних обавеза, прекршај или, у тежим случајевима, кривично дело.

Међутим, правни оквир често појединачно уређује сваки сегмент, док је изборна предност резултат њиховог комбинованог дејства. Један орган контролише буџет, други понашање функционера, трећи финансирање кампање, четврти медије. Уколико се ти поступци не повежу, системски механизам може остати ван целовите правне оцене.

Утицај на изборни интегритет

Злоупотреба јавних ресурса има висок или системски утицај када траје током целе кампање и када је повезана са медијском доминацијом. Њена последица није само уштеда новца за једну странку, већ стварање утиска да су држава, јавне институције и владајући политички субјект једна иста целина.

Такав механизам повећава видљивост власти, обезбеђује јој континуирану бесплатну промоцију и потискује изборне конкуренте. Јавне услуге и давања представља као политичку заслугу, док институционални ауторитет користи за убеђивање бирача. Тиме се нарушава поверење у политичку неутралност јавних органа и ствара формално отворена, али суштински неравноправна изборна утакмица.

Посебно је опасно када се овакав модел нормализује и представља као уобичајено вршење власти. Тада граница између државе и странке постепено нестаје, а јавни ресурси постају трајна инфраструктура владајућег политичког субјекта.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да изборна кампања не постаје неравноправна само због већег броја плаћених огласа или јаче страначке организације. Она постаје суштински неравноправна када један учесник може да користи целокупну видљивост, имовину, запослене и комуникациону моћ државе, док остали учесници све активно - сти морају да финансирају и организују из сопствених средстава.

Зато је потребно:

- јасније законски разграничити службене активности и изборну промоцију;
- увести посебна правила за понашање јавних функционера током кампање;
- забранити најављивање и спровођење ванредних социјалних давања и инфраструктурних пројеката након расписивања избора, осим у случају стварне и доказиве хитности;

- обавезати институције и политичке субјекте да пријаве свако преузимање службеног материјала за потребе кампање;
- увести кратке и прецизне рокове за поступање Агенције за спречавање корупције;
- обезбедити да све одлуке Агенције буду формалне, образложене и подложне судској контроли;
- омогућити изрицање привремених мера током кампање, укључујући хитно уклањање спорног садржаја;
- објављивати све пријаве, одлуке и исходе поступака у претраживом регистру;
- појачати контролу буџетских издвајања и јавних набавки у периоду пре избора;
- системски повезивати податке надзорних, антикорупцијских, финансијских и медијских органа.

Најважнија поука јесте да једна службена активност не мора бити злоупотреба, али њихов велики број, концентрисан у кампањи и организован тако да производи страначку корист, може створити неравноправност која се не може исправити само формалним правом других учесника да учествују на изборима. Изборна утакмица није равноправна ако један политички субјект наступа као странка, а истовремено користи државу као сопствену кампањску инфраструктуру.

Манипулације које ова студија илуструје: КАМ-01 – функционерска кампања; КАМ-02 – злоупотреба јавних ресурса; КАМ-07 – неравноправна медијска заступљеност; КАМ-08 – прикривено политичко оглашавање; КАМ-11 – злоупотреба јавних догађаја и институција; КАМ-12 – нетранспарентно и незаконито финансирање кампање.

Главни извори: Коначни извештај ODIHR-а о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима од 2. јуна 2024. године; извештаји и одлуке Агенције за спречавање корупције; јавно доступни медијски мониторинзи.

Студија случаја 4¹³

Тајност гласања као средство заштите слободне воље – фотографисање гласачких листића, породично гласање и доказивање политичке лојалности

Тајност гласања представља један од основних услова слободних избора. Њена сврха није само да сакрије избор појединца од других лица, већ да онемогући контролу над бирачем, куповину гласова, политичку принуду и кажњавање због начина гласања.

Бирачко право може бити формално слободно само ако нико не може поуздано да утврди за кога је грађанин гласао. Чим се успостави механизам којим бирач може или мора да докаже свој избор, тајност гласања губи заштитну функцију. Фотографисање гласачког листића, показивање попуњеног листића другом лицу, породично гласање, неовлашћена помоћ и присуство трећих лица иза паравана зато нису само процедуралне неправилности. У одређеном контексту могу бити део организованог механизма контроле гласача.

Посебно је важно разликовати појединачан инцидент од системске манипулације. Бирач може фотографисати листић из радозналости, незнања или намере да фотографију објави на друштвеној мрежи. Та радња сама по себи не доказује куповину гласа или политичку принуду. Међутим, ако се фотографија захтева као потврда испуњења обавезе, ако је повезана са исплатом новца, радним притиском, паралелним списковима или контролом излазности, она постаје могући доказ ширег организованог механизма.

Контекст избора 2023. године¹⁴

У Коначном извештају о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године ODIHR је навео да су мере за обезбеђивање тајности гласања биле недовољне и да су посматрачи забележили бројне случајеве групног гласања, као и поједине случајеве фотографисања гласачких листића. Истовремено су уочени не-

¹³ <https://www.danas.rs/vesti/politika/zapisnici-posmatraci-fotografiranje-glasackih-listica-lokalni-izbori-kula/>
<https://www.danas.rs/vesti/politika/zapisnici-posmatraci-fotografiranje-glasackih-listica-lokalni-izbori-kula/>

¹⁴ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>

дозвољено праћење излазности, неприкладан утицај на бираче и други процедурални недостаци.

Ови налази не значе да је у сваком случају фотографисање било део процеса куповине гласа или организоване контроле. ODIHR је документовао појаве уочене на бирачким местима и оценио укупан ниво поштовања процедура. Ипак, њихово истовремено појављивање са притисцима на бираче, праћењем излазности и наводима о куповини гласова оправдава анализу могуће везе између тих механизма.

Постојећи текст *Атласа* управо зато фотографисање листића не третира као самосталан доказ изборне преваре, већ као радњу чији значај зависи од контекста, комуникације пре и после гласања и везе са другим доказима.

Наставак проблема на локалним изборима 2024. године

ODIHR је и у Коначном извештају о локалним изборима од 2. јуна 2024. године указао на то да је изборни дан био оптерећен честим повредама тајности гласања, процедуралним проблемима, групним и посредничким гласањем, као и наводима о притисцима и куповини гласова.

Понављање истих неправилности у два узастопна изборна циклуса указује да проблем није само последица појединачних грешака, већ и: недовољне обуке чланова бирачких одбора, неуједначене примене правила, неадекватне организације бирачких места, толерисања групног гласања, недовољно брзог реаговања на фотографисање листића и неразумевања тајности гласања као суштинског принципа изборног процеса.

Уколико се тајност систематски не штити, бирачко место може постати простор у којем се притисци започети током кампање настављају.

Фотографија као доказ гласања

Најчешће описивани механизам контроле гласача заснива се на захтеву да бирач фотографише заокружени гласачки листић и

фотографију достави координатору, посреднику, послодавцу или лицу које му је понудило новац или другу корист.

Такав механизам може подразумевати да се бирачу унапред одреди за кога треба да гласа и притом му се обећају новац, запослење, продужење уговора или нека друга корист, уз захтев да фотографише попуњени листић и фотографију достави посреднику као доказ гласања, након чега ће добити обећану корист.

Фотографија у овом систему има функцију потврде извршења. Она омогућава да обећање, претња или куповина гласа постану проверљиви за организатора. Без таквог доказа бирач би могао да прихвати корист, а затим гласа по сопственој вољи. Управо зато је тајност гласања једна од главних препрека куповини и контроли гласова.

Зашто сама фотографија није довољан доказ?

Фотографија попуњеног гласачког листића не доказује аутоматски:

- ко је фотографисао листић;
- на ком бирачком месту је фотографија настала;
- да ли је фотографисани листић заиста убачен у кутију;
- да ли је фотографисање било добровољно;
- да ли је постојала претња или награда;
- да ли је фотографија послата трећем лицу;
- да ли је бирач касније поништио листић или гласао на други начин.

Паралелни спискови и праћење излазности

Фотографисање гласачког листића често се повезује са паралелним списковима и праћењем излазности. Паралелни списак може садржати имена бирача за које политички организатор сматра да су обећали подршку, примили корист или се налазе под одређеним видом контроле.

На дан избора, лица у близини бирачког места или чланови организоване мреже могу пратити ко је изашао на гласање. Након тога се од бирача може захтевати додатна потврда начина гласања – фотографија листића, порука или јављање координатору.

Механизам се тако састоји од два различита нивоа контроле:

- **контрола излазности** – утврђује се да ли је бирач дошао;
- **контрола избора** – настоји се утврдити за кога је гласао.

Први ниво сам по себи не доказује како је лице гласало. Други ниво је могућ само ако се наруши тајност гласања. Због тога су фотографисање, показивање листића и присуство другог лица иза паравана кључне тачке у којима систем политичког притиска може постати стварна контрола гласа.

Породично и групно гласање

Породично гласање постоји када два или више лица истовремено приступе простору за гласање или када један члан породице надзире, усмерава или фактички одређује како ће други гласати.

У пракси се оно често оправдава навиком, блискошћу, неписменошћу, старошћу или потребом за помоћи. Међутим, законска помоћ при гласању није исто што и породично гласање. Помоћ се пружа само бирачу који због инвалидитета, неписмености или другог оправданог разлога није у стању да сам попуни листић, и то на начин који чува његову вољу и тајност.

Чак и када нема организоване политичке манипулације, породично гласање нарушава индивидуалну природу бирачког права. Бирач не гласа као члан породичне групе, већ као самосталан носилац политичког права.

Помоћ при гласању као могући простор злоупотребе

Право на помоћ при гласању неопходно је за остваривање бирачког права лица која не могу самостално да попуне листић. Забрана сваке помоћи била би дискриминаторна и могла би да ова лица лиши права гласа.

Ипак, помоћ при гласању може бити злоупотребљена када:

- помоћ добија лице које може самостално да гласа;
- исто лице помаже већем броју бирача;
- помагач уместо бирача одређује избор;
- члан бирачког одбора не проверава постојање основа;
- помоћ се организује за групу зависних или рањивих лица;
- поступак није правилно евидентиран;
- бирач није слободно изабрао помагача.

Посебну пажњу захтевају случајеви у којима једно лице доводи више бирача и свима „помаже”. Та околност сама по себи не доказује злоупотребу, али захтева да се утврди да ли су бирачи заиста тражили помоћ и да ли је њихова воља била слободна.

Просторни услови на бирачком месту

Тајност гласања зависи и од физичког уређења бирачког места. Неправилно постављени паравани, мала просторија, гужва, пролаз чланова одбора иза бирача или могућност да се са стране види листић могу довести до повреде тајности и без намерне манипулације.

Ризик од нарушавања тајности гласања већи је онда када параван не обезбеђује довољну приватност, када је место за гласање видљиво члановима одбора или другим бирачима, када више лица истовремено користи исти простор, кад се телефон користи без реакције одбора или бирач држи попуњени листић тако да је његов избор видљив.

Овакве неправилности могу бити последица лоше организације, а не намере да се контролише гласање. Ипак, њихов ефекат је исти: смањује се заштита бирача од спољног утицаја.

Поступање бирачког одбора

Бирачки одбор има непосредну одговорност да обезбеди да сваки бирач гласа самостално и тајно. То подразумева да:

- не дозволи присуство више лица иза паравана без законског основа;
- реагује на фотографисање листића;
- спречи показивање попуњеног листића;
- провери услове за пружање помоћи;
- обезбеди правилан распоред простора;
- упозори лица која нарушавају ред;
- унесе неправилност у записник;
- омогући члановима одбора да издвоје мишљење или примедбу.

Највећи проблем настаје када се неправилна пракса толерише као нешто уобичајено. Чланови одбора понекад породично гласање виде као безначајну навику, а фотографисање као личну ствар бирача. Такво разумевање занемарује ширу улогу тајности гласања.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да тајност гласања није само приватно право којег се бирач може лако одрећи. Она има и јавну, системску функцију: штити читав изборни процес од куповине, уцене и контроле гласача.

Зато је потребно:

- унапредити обавезну обуку чланова бирачких одбора о заштити тајности;
- јасно објаснити да фотографисање листића може бити део ширег механизма контроле;
- обезбедити правилно постављање паравана и довољан простор за самостално гласање;
- доследно спречавати породично и групно гласање;
- прецизно уређивати и евидентирати пружање помоћи;
- сваку уочену повреду унети у записник;

- сачувати поруке, фотографије и друге дигиталне доказе у оригиналном облику;
- омогућити брзу реакцију полиције и тужилаштва када постоје индиције куповине или принуде;
- повезивати податке о фотографисању са пријавама куповине гласова, паралелним списковима и праћењем излазности;
- спроводити циљану едукацију бирача о томе да нико нема право да од њих захтева доказ начина гласања;
- обезбедити посебну заштиту лицима која пријаве организовани механизам;
- анализирати учесталост ових појава по бирачким местима и изборним циклусима.

Најважнија поука је да куповина и принуда могу функционисати само ако организатор може да контролише испуњење договорене обавезе. Тајност гласања прекида ту везу. Зато свака радња која омогућава доказивање како је гласач гласао – фотографија, показивање листића, присуство другог лица или организовано породично гласање, мора бити схваћена као потенцијално озбиљна претња слободи изборне воље, а не као безначајан процедурални пропуст.

Манипулације које ова студија илуструје: КАМ-04 – политички притисак, претња и уцена; КАМ-05 – капиларни и сигурни гласови; КАМ-06 – паралелни бирачки спискови; ДАН-07 – повреда тајности гласања; ДАН-08 – фотографисање гласачког листића; ДАН-09 – породично и групно гласање; ДАН-10 – злоупотреба помоћи при гласању; ДАН-11 – куповина гласова и доказивање гласа.

Главни извори: Коначни извештај ОДИHR-а о ванредним парламентарним изборима од 17. децембра 2023. године; Коначни извештај ОДИHR-а о локалним изборима од 2. јуна 2024. године; записници бирачких одбора и примедбе контролора и посматрача; извештаји домаћих посматрачких организација; постојећа поглавља *Атласа* о тајности гласања, фотографисању листића, паралелним списковима, куповини гласова и политичким притисцима.

Студија случаја 5

Косјерић – формалистичко ускраћивање благовременог увида у изборни материјал

Право на увид у изборни материјал представља један од најважнијих механизма контроле изборног поступка након затварања бирачких места. Без могућности да изборни учесник провери записнике, гласачке листиће, контролне листове и другу документацију, право на приговор може остати само формално.

Увид служи за проверу записника бирачког одбора, спорних или неважећих листића и могућих неслагања између броја листића, потписа и гласова. Он омогућава очување и опис доказа, благовремену припрему приговора и контролу веродостојности утврђеног изборног резултата.

Зато се право на увид мора остваривати брзо и делотворно. У изборном поступку, у којем су рокови изузетно кратки, одлагање од једног дана може имати много већи значај него у редовном управном или судском поступку.

Случај из Косјерића показује како се формални недостатак у поднеску може употребити за одлагање приступа изборном материјалу, иако је из целокупног контекста било јасно на које се изборе и на који материјал захтев односи.

Основни подаци о случају

Локални избори за Скупштину општине Косјерић одржани су 8. јуна 2025. године. Након гласања, овлашћено лице изборне листе „Уједињени за Косјерић” поднело је Општинској изборној комисији општине Косјерић захтев за увид у изборни материјал.

Општинска изборна комисија није омогућила увид по првом захтеву, већ га је одбацила¹⁵ зато што у њему није било изричито наведено да се тражи увид у материјал са избора одржаних на територији општине Косјерић.

¹⁵ Решења ОИК Косјерић, бр. 013-127/2025

Формални недостатак није се односио на идентитет или овлашћење подносиоца, нити на надлежност комисије којој је захтев упућен. Такође, нису били спорни ни право на увид, врста траженог изборног материјала и благовременост захтева.

Спорно је било искључиво то што назив јединице локалне самоуправе није поновљен у самом тексту захтева.

Контекст из којег се видела стварна намера подносиоца

Иако у захтеву није било изричито наведено да се односи на изборе у општини Косјерић, његов предмет могао се поуздано утврдити из садржине и околности подношења. Захтев је непосредно након избора одржаних у тој општини упућен Општинској изборној комисији општине Косјерић. Поднело га је овлашћено лице изборне листе која у свом називу садржи речи „Уједињени за Косјерић”, што је додатно указивало на које се изборе односи. Поред тога, комисија којој је захтев поднет спроводила је управо те изборе, па није постојала стварна нејасноћа у погледу његовог предмета.

Из ових околности могло се разумно и недвосмислено закључити да подносилац тражи увид у изборни материјал са локалних избора у Косјерићу. Комисија, међутим, није поднесак тумачила према његовој стварној садржини и очигледној сврси, већ је изостанак једне формалне одреднице употребила као разлог да захтев одбаци.

Овај случај не значи да захтеви у изборном поступку могу бити нејасни или непотпуни. Напротив, због кратких рокова и значаја поступка, подносилац је дужан да свој захтев састави прецизно. Међутим, поставља се питање да ли је пропуст био такве природе да се оправдава његово одбацивање, уместо тумачења поднеска у складу са његовом јасном сврхом или омогућавања да се недостатак одмах отклони.

Последице одбацивања

Након одбацивања првог захтева било је потребно поднети нови, формално исправљен захтев. Увид у изборни материјал омогућен је тек наредног дана.

На први поглед, одлагање од једног дана може изгледати безначајно. У изборном поступку, међутим, оно може имати озбиљне последице.

Изборни рокови су изузетно кратки и често се рачунају у часовима, због чега подносилац правног средства мора да поступа веома брзо. У ограниченом времену потребно је да сазна за неправилност, утврди на ком бирачком месту и на који начин је учињена, изврши увид и прикупи релевантне доказе. Након тога мора да састави правно образложен приговор и благовремено га достави надлежном органу.

Ако је приступ материјалу одложен, подносилац може изгубити значајан део расположивог рока. У најтежем случају, право на приговор постаје неупотребљиво јер се доказима приступа прекасно.

Увид као предуслов делотворне правне заштите

Право на правно средство није делотворно ако лице нема приступ чињеницама и доказима на основу којих треба да заснује свој приговор.

Изборни учесник може сумњати да:

- број гласачких листића није правилно утврђен;
- записник не одговара стварном стању;
- спорни листићи нису правилно оцењени;
- примедба члана бирачког одбора није унета;
- постоји неслагање између различитих примерака записника;
- изборни материјал није правилно упакован или обезбеђен.

Међутим, без увида све то остаје на нивоу претпоставке. Приговор који се заснива само на сумњи лакше се одбацује као неоснован, неодређен или недовољно доказан.

Зато увид има двоструку улогу:

1. омогућава откривање и доказивање стварне неправилности;
2. омогућава да се неоснована сумња отклони.

И у једном и у другом случају доприноси поверењу у изборни поступак.

Формализам и легитимни процесни захтеви

Није сваки формални захтев изборног органа неоправдан јер комисија мора да утврди идентитет подносиоца и постојање његовог овлашћења. Такође, мора бити јасно на које се изборе, изборни материјал и бирачка места захтев односи. Комисија је дужна да провери и да ли је захтев благовремено поднет и заснован на закону.

Ови подаци су потребни како би се спречила злоупотреба права на увид, заштитио изборни материјал и омогућила уредна организација поступка.

Међутим, формализам постаје проблем када се од подносиоца захтева више него што је стварно потребно за разумевање и поступање, или када се очигледно отклоњив недостатак користи као разлог да се право привремено или трајно онемогући.

У случају Косјерића, централно питање није да ли је захтев био савршено састављен, јасно је да није. Питање је да ли је тај пропуст оправдавао одлагање увида, иако није постојала реална нејасноћа о томе на које се изборе захтев заправо односи.

Временски фактор и ризик по изборни материјал

Увид непосредно након избора има посебан значај јер се у том периоду изборни материјал транспортује, предаје изборној комисији, прегледа и разврстава. Материјал се затим чува у службеним просторијама и користи у поступцима контроле и утврђивања изборних резултата, па је благовремен увид важан за очување доказа и проверу правилности поступка.

Свако одлагање увида повећава временску дистанцу између спорног догађаја и контроле материјала. То само по себи не доказује да је материјал измењен, оштећен или замењен али, ипак, смањује могућност да се брзо документује његово првобитно стање.

Због тога је важно забележити:

- када је материјал примљен;
- где је чуван;
- ко је имао приступ;

- да ли је паковање било запечаћено;
- када је први захтев поднет;
- када је одбачен;
- када је поднет нови захтев;
- када је увид стварно омогућен;
- у каквом стању је материјал затечен.

Не треба тврдити да је свако одлагање увида доказ о манипулацији материјалом. Али када је увид одложен, континуитет чувања и приступа материјалу постаје још значајнији за очување поверења у поступак.

Како је комисија могла да поступи другачије?

Чак и када је утврдила да захтев није потпун, комисија није имала право да одмах одбаца захтев.

Комисија је била дужна да захтев тумачи у складу са његовом целокупном садржином и контекстом. У најмању руку, била је дужна и да сходном применом Закона о општем управном поступку одреди рок за отклањање недостатака, ако је већ заузела став да је поднесак неразумљив.

Такво поступање не би значило привилеговање једног изборног учесника. Напротив, представљало би примену начела делотворне заштите права, уз очување процесне дисциплине.

Једнакост поступања

Оцена оваквог случаја не зависи само од текста једне одлуке, већ и од праксе комисије у другим предметима.

Ако комисија на све подносиоце једнако строго примењује формалне услове, може се говорити о претерано формалистичкој али доследној пракси.

Ако, међутим, једнима допушта допуну, исправку или повољно тумачење, а у случају других исти или мањи пропуст користи као основ за одбацивање, онда проблем добија и димензију неједнаког поступања.

Зато је потребно упоредити друге захтеве за увид и одлуке које је комисија по њима доносила, нарочито у погледу врсте формалних недостатака и остављених рокова за допуну. Треба анализирати и начин комуникације са подносиоцима, као и време у којем им је увид омогућен, како би се утврдило да ли су критеријуми примењивани једнако.

Селективни формализам може бити ефикасно средство изборне манипулације јер се споља представља као неутрална примена процедуре, док у пракси различито погађа изборне учеснике.

Правни значај случаја

Овај случај поставља питање односа између процесне форме и суштинске заштите изборног права.

Форма у изборном поступку има важну улогу. Она обезбеђује правну сигурност, једнакост, брзину и јасноћу поступања. Али форма не сме постати сама себи сврха.

Када су подносилац и његово овлашћење неспорни, надлежни орган правилно означен а предмет захтева разумљив, не постоји стварна нејасноћа о природи поднеска. Ако је право на увид законом признато, а поднесак је такав да је разумним тумачењем могуће поступити по њему, не постоји никакав основ да се тражи изговор за ускраћивање законом признатих права.

Одбацивање због податка који је већ јасан из целокупног контекста може представљати несразмерно ограничење права и у супротности је са Законом о општем управном поступку.

Посебно је важно што у изборном поступку последице процесне одлуке могу бити неповратне. У редовном поступку странка често може поднети нови захтев без значајне штете. У изборном поступку, нови захтев може бити формално прихваћен, али тек када је значајан део рока за приговор већ истекао.

Практична поука за састављање захтева

Иако поступање комисије може бити оцењено као претерано формалистичко, случај истовремено показује да подносиоци не смеју оставити простор за такво тумачење.

У сваком захтеву за увид потребно је изричито навести:

1. пун назив подносиоца захтева;
2. име, презиме и својство овлашћеног лица;
3. основ овлашћења;
4. пун назив изборне листе;
5. назив изборне комисије којој се захтев подноси;
6. врсту избора;
7. назив општине, града или изборне јединице;
8. датум одржавања избора;
9. тачно одређен изборни материјал;
10. бирачка места на која се захтев односи, када су позната;
11. правни основ за увид;
12. начин на који се тражи спровођење увида;
13. датум и време подношења;
14. својеручни или квалификовани електронски потпис, када је применљиво.

Не треба се ослањати на то да се податак „подразумева”, па чак ни када је очигледан из адресата, назива листе или околности случаја.

Посебно треба водити рачуна да се у случају оваквог поступања изборне комисије размотри да ли је ефикасније подношење новог приговора или коришћење доступних правних средстава.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да делотворност правне заштите не зависи само од тога да ли је неко право прописано, већ и од начина на који га институција примењује.

Право на увид може постојати у закону, али бити суштински ослабљено уколико се:

- захтеви тумаче крајње рестриктивно;
- отклоњиви недостаци користе за одбацивање;

- не омогућава хитна допуна;
- поступање одлаже до истека важних рокова;
- различити стандарди примењују на различите учеснике.

Зато је потребно:

- прописати јасан и јединствен образац захтева за увид;
- изричитом законском одредбом прописати да се на увид у изборни материјал примењује упутство РИК-а, уколико локалне изборне комисије не донесу посебно упутство и то упутство објаве на сајту РИК-а;
- изричитом законском одредбом обавезати изборне комисије да омогуће хитно отклањање мањих недостатака;
- обезбедити да подношење допуне не доводи до губитка редоследа или права;
- водити јавни регистар захтева за увид и одлука по њима;
- бележити тачно време подношења, одлучивања и омогућавања увида;
- обезбедити једнако поступање према свим изборним учесницима;
- омогућити брзу правну контролу одлуке којом се увид одбија или одлаже;
- чувати потпун траг о приступу изборном материјалу до момента увида.

Најважнија поука је да у изборном поступку време представља део самог права. Увид који је омогућен прекасно може формално постојати, али практично изгубити сврху. Зато изборна администрација не треба да тражи разлог да право не примени, већ начин да га омогући уз поштовање неопходних процесних правила.

Манипулације које ова студија илуструје: POST-01 – ограничење или одлагање увида у изборни материјал; POST-02 – прекомерни формализам у поступању изборних органа; POST-03 – одуговлачење у кратким изборним роковима; POST-04 – онемогућавање прикупљања доказа; POST-05 – селективна примена процесних правила; POST-06 – формално постојање, а практично ускраћивање правне заштите.

Главни извори: захтев овлашћеног лица изборне листе „Уједињени за Косјерић” за увид у изборни материјал; одлука Општинске изборне комисије општине Косјерић о одбацивању првог захтева; исправљени захтев и документација о накнадно омогућеном увиду.

Студија случаја 6

Зајечар – одбацивање приговора због непрецизног означавања подносиоца

Право на приговор представља један од основних механизма заштите изборног права. Његова сврха је да омогући да изборна комисија испита наводе о неправилностима, утврди чињенично стање и, када су испуњени законски услови, отклони последице незаконитог поступања.

Међутим, приговор може бити разматран само ако га поднесе лице које је законом овлашћено и ако садржи прописане елементе. Због кратких рокова и потребе да се брзо утврди ко покреће поступак и у чије име, изборни прописи оправдано захтевају прецизно означавање подносиоца.

Проблем настаје када се разлика између назива коалиције која је поднела изборну листу, назива проглашене изборне листе и овлашћеног лица користи као основ да се приговор одбаци без разматрања његове суштине, иако се из целокупног поднеска и изборне документације може разумети ко га подноси и у чије име.

Случај из Зајечара показује колико једна терминолошка непрецизност може имати озбиљне последице у изборном поступку и како формално право на приговор може остати без стварног дејства ако поднесак није састављен са потпуном правном прецизношћу.

Основни подаци о случају

Локални избори за Скупштину града Зајечара одржани су 8. јуна 2025. године. Након избора, Градској изборној комисији у Зајечару поднет је приговор¹⁶ у вези са изборним поступком.

¹⁶ https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/objections/663/002/336263_Promena-v3543.pdf

Комисија није разматрала основаност навода из приговора, нити је испитивала да ли се описана изборна неправилност заиста догодила. Приговор је одбачен¹⁷ као непотпун и као поднет од неовлашћеног лица.

Спорно питање није било да ли је приговор поднет у року, да ли је упућен надлежној комисији или да ли је потписник био лице које је учествовало у изборном поступку. Комисија је као проблем препознала начин на који су у поднеску наведени подносилац и назив проглашене изборне листе, као и овлашћено лице које је потписало приговор.

Разлог наведен у одлуци комисије

Према образложењу Градске изборне комисије, у приговору није наведен пун назив подносиоца проглашене изборне листе:

Коалиција „Промена у коју верујемо”.

У поднеску је потписник био означен као овлашћено лице изборне листе:

„Промена у коју верујемо – Угљеша Ђуричковић – Драгана Рашић”.

Комисија је направила правну разлику између:

- коалиције као подносиоца изборне листе;
- проглашене изборне листе као изборног учесника са посебним називом;
- овлашћеног лица које поступа у име подносиоца.

Према ставу комисије, лице које је потписало приговор није било овлашћено да га поднесе у својству овлашћеног лица саме изборне листе, већ у име коалиције која је листу поднела. Пошто у наслову и тексту приговора није изричито и у пуном облику наведена коалиција као подносилац изборне листе, комисија је закључила да приговор не садржи обавезни елемент и да је формално поднет од неовлашћеног лица.

¹⁷ https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/objections/663/002/336263_Promena-v3543.pdf

Три различита правна појма

Овај случај је важан јер показује да се у изборном поступку три појма, која у свакодневном говору могу изгледати као једно те исто, правно разликују.

Подносилац изборне листе може бити политичка странка, коалиција политичких странака или група грађана.

Подносилац предузима формалне радње у поступку кандидовања. Он подноси изборну листу, одређује овлашћено лице и, у границама закона, користи правна средства.

Проглашена изборна листа носи назив под којим учествује на изборима. Назив изборне листе може садржати: назив странке или коалиције, име носиоца листе, имена кандидата, политички слоган или комбинацију више назива и имена.

Назив изборне листе зато не мора бити истоветан називу правног или политичког субјекта који ју је поднео.

Овлашћено лице је физичко лице које на основу овлашћења поступа у име подносиоца. Оно не подноси приговор у лично име, нити нужно „у име изборне листе” као самосталног правног субјекта, већ у име странке, коалиције или групе грађана која га је овластила.

Мешање ових појмова може довести до закључка да лице које је несумњиво учествовало у изборном поступку формално није правилно означило субјекат у чије име поступа.

Да ли се из контекста могло утврдити ко подноси приговор?

Кључно питање није само да ли је у поднеску употребљена правно најпрецизнија формулација. Потребно је утврдити да ли се, упркос непрецизности, из целокупне документације могло недвосмислено закључити о којој је изборној листи реч, ко ју је поднео и ко је њено овлашћено лице. Такође треба проверити да ли је било јасно у чије име то лице поступа и на које се изборе и неправилност приговор односи.

Уколико је изборна комисија располагала решењем о проглашењу листе, коалиционим споразумом, овлашћењем и другом изборном документацијом, могла је да повеже наведене податке и утврди стварног подносиоца.

Са друге стране, изборна комисија није дужна да реконструише вољу подносиоца ако је поднесак до те мере нејасан да није могуће утврдити ко покреће поступак. Право на приговор припада законом одређеним субјектима, па питање активне легитимације није безначајна формалност.

Зато правна оцена зависи од степена непрецизности. Ако је постојала стварна и разумна сумња у то ко је подносилац, одбацивање може бити оправдано. Ако је, међутим, идентитет подносиоца био очигледан, а спор се сводио само на непотпуно навођење службеног назива, поставља се питање да ли је комисија применила несразмерно строг формализам.

Одбацивање без испитивања суштине

Најважнија последица одлуке била је то што наводи из приговора нису мериторно испитани.

Комисија није утврђивала:

- шта се наводно догодило;
- где и када се неправилност догодила;
- који су докази понуђени;
- да ли су наводи били тачни;
- да ли је неправилност могла утицати на изборни резултат;
- да ли је постојао основ за поништавање или другу меру.

Поступак се завршио на питању ко је формално означен као подносилац.

То не значи да су наводи из приговора самим тим били основани. Одбацивање не потврђује неправилност, али је и не оповргава. Оно само значи да изборни орган није ушао у њихову суштину. У изборним споровима таква последица има посебну тежину. На-

кон истека рока, исти приговор се, по правилу, не може поново поднети у исправљеном облику. Формална грешка тако може трајно спречити да спорна радња буде институционално испитана.

Формализам као заштита правне сигурности

Процесна правила нису сама по себи препрека правној заштити. Она имају легитимну сврху.

Прецизно означавање подносиоца омогућава комисији да утврди постојање права на приговор и овлашћење лица које поступа у његово име, као и да разликује субјекте са сличним називима. Оно такође показује на коју се изборну листу правно средство односи, коме треба доставити одлуку и ко сноси процесне последице.

Без ових правила могло би доћи до подношења приговора у туђе име, злоупотребе овлашћења или спорова о томе ко је заиста покренуо поступак.

Зато поука овог случаја није да изборне комисије треба да игноришу формалне недостатке. Изборни органи морају разликовати недостатак који заиста онемогућава утврђивање подносиоца од термилошке непрецизности која не ствара стварну забуну. Само прва врста недостатка може оправдати строже процесне последице.

Прекомерни формализам као препрека правној заштити

Прекомерни формализам постоји када се процесно правило примењује на начин који није сразмеран његовој сврси и који спречава разматрање суштине права иако формални недостатак није створио стварну правну неизвесност.

У овом случају треба поставити следећа питања:

- Да ли је комисија знала која коалиција је поднела листу?
- Да ли је знала пун назив проглашене изборне листе?
- Да ли је потписник био уписан као овлашћено лице?

- Да ли је постојало друго лице или субјект са којим је могао бити помешан?
- Да ли је из приговора било јасно на који изборни поступак се односи?
- Да ли је непрецизност могла бити отклоњена непосредним увидом у службене акте?
- Да ли је подносиоцу могла бити омогућена хитна исправка или допуна?

Уколико су одговори показивали да није постојала стварна неизвесност, одбацивање је имало за последицу да форма надвлада суштину.

Могућност допуне поднеска

Једно од централних питања јесте да ли је изборна комисија могла или морала да омогући подносиоцу да отклони недостатак.

У редовним управним поступцима непотпун или неразумљив поднесак се често враћа на допуну. Изборни поступак је, међутим, специфичан због изузетно кратких рокова и потребе за хитним одлучивањем. Због тога могућност допуне није увек уређена или примењива на исти начин као у општем управном поступку.

Ипак, чак и када закон не предвиђа формалан вишедневни рок за допуну, могуће је размотрити бржа решења:

- тренутно обавештавање подносиоца;
- омогућавање подносиоцу да допуни приговор, односно исправи очигледне омашке, али тако да изборна комисија може о приговору да одлучи у року.

Такво поступање мора бити једнако доступно свим изборним учесницима и не сме довести до продужења законских рокова на штету других страна. Али када је недостатак лако и одмах отклоњив, строго одбацивање није нужно једини могући приступ.

Однос коалиције и проглашене изборне листе

Назив коалиције и назив изборне листе могу бити веома слични, али правно нису нужно истоветни.

На пример, коалиција може носити један службени назив, док проглашена изборна листа може поред тог назива садржати имена кандидата или додатни слоган. У јавности, медијима и политичкој комуникацији често се користи скраћени назив листе, док се у изборној документацији захтева пуни службени назив.

Разлика између подносиоца изборне листе и саме изборне листе може довести до терминолошке недоследности у поднеску. Тако се у заглављу може навести назив листе, у тексту коалиција, у потпису својство овлашћеног лица изборне листе, док приложено овлашћење гласи на подносиоца листе.

Садржински је могуће разумети о ком субјекту је реч, али формално различити појмови нису доследно употребљени.

Стога је неопходно да у сваком правном средству буде употребљена прецизнија формулација, на пример:

Приговор подноси Коалиција „_____”, као подносилац проглашене изборне листе „_____”, преко овлашћеног лица _____.

Оваква формулација недвосмислено раздваја сва три елемента.

Једнакост у примени процесних правила

Као и у случају Косјерића, правна оцена поступања комисије зависи и од тога да ли је исти стандард примењиван на све изборне учеснике.

Потребно је упоредити приговоре других изборних листа, начин означавања подносилаца и употребу пуних или скраћених назива. Треба проверити и да ли су овлашћена лица означавана као представници коалиције или изборне листе и да ли је комисија у таквим случајевима тражила допуну.

Посебно је важно утврдити да ли је комисија исте или сличне не - прецизности различито тумачила – благо према једним, а строго према другим подносиоцима. Чињеница да су поједини приговори разматрани упркос упоредивим недостацима могла би указивати на неједнаку примену процесних правила.

Ако је комисија над свима примењивала исти – строг стандард, проблем је пре свега у прекомерном формализму. Међутим, ако је исти недостатак код једног подносиоца толерисан а код другог употребљен као разлог за одбацивање, онда се поставља и питање селективне примене закона.

Селективни формализам је нарочито опасан јер се може представити као неутрална процесна одлука, иако у пракси различито утиче на изборне учеснике.

Последице по правну заштиту

Одбацивање приговора због непрецизног означавања подносиоца може довести до тога да наводи о изборној неправилности остану неиспитани, без извођења доказа, саслушања сведока и оцене спорне радње. У међувремену, кратак рок за подношење новог приговора може истећи.

Виши орган или суд тада може разматрати само законитост одбацивања, а не и саму пријављену неправилност. Последица може бити потврђивање изборног резултата без мериторног одговора на спорно питање.

Ове последице не значе да је изборна неправилност доказана. Оне значе да институционални систем није дао одговор на питање да ли је она заиста постојала.

У јавности се зато може створити двоструко незадовољство: подносилац сматра да му је ускраћена заштита, док изборни орган формално тврди да се није ни могао упустити у суштину због процесног недостатка.

Правни значај случаја

Овај случај показује напетост између два легитимна циља:

1. правне сигурности и уредности поступка;
2. делотворне заштите изборног права.

Правна сигурност захтева да се зна ко подноси приговор и да ли има овлашћење. Делотворна заштита захтева да мања терминолошка грешка не онемогући испитивање озбиљне изборне неправилности када је идентитет подносиоца иначе неспоран.

Правилан приступ не подразумева укидање формалних правила, већ њихову сразмерну примену.

Када недостатак ствара истинску нејасноћу, када онемогућава проверу овлашћења или утврђивање субјекта и може довести до поступања у туђе име, одбацавање приговора може бити оправдано.

Када су подносилац и овлашћено лице познати, изборна листа недвосмислено одређена, а комисија располаже службеном документацијом, лако отклоњива непрецизност не би требало да доведе до строгог одбацавања. Такво поступање може представљати несразмерну препреку приступу правној заштити.

Практична правила за састављање приговора

Овај случај показује да сваки приговор мора бити састављен тако да не оставља простор за спор о активном легитимисању.

У приговору треба изричито навести:

1. пун и службени назив подносиоца изборне листе;
2. правни облик подносиоца – странка, коалиција или група грађана;
3. пун назив проглашене изборне листе;
4. број изборне листе (када је релевантно);
5. име и презиме овлашћеног лица;
6. својство у којем то лице поступа;

7. да се приговор подноси у име подносиоца изборне листе;
8. основ и обим овлашћења;
9. пун назив надлежне изборне комисије;
10. врсту и датум избора;
11. прецизан опис спорне радње;
12. место и време неправилности;
13. доказе;
14. јасан правни и чињенични захтев;
15. датум, место и потпис.

Називе треба дословно преписати из:

- решења о проглашењу изборне листе;
- коалиционог споразума;
- акта о образовању групе грађана;
- службеног овлашћења.

Не треба користити медијске, скраћене или колоквијалне називе, чак ни када су општепознати.

Контролна формулација

Најсигурнија уводна формулација може изгледати овако:

Подносилац приговора је Коалиција „[пун службени назив]”, као подносилац проглашене изборне листе „[пун назив листе]”, коју у овом поступку заступа овлашћено лице [име и презиме], на основу овлашћења [ознака и датум, ако постоје].

Оваквом формулацијом јасно се раздвајају:

- политички субјект;
- проглашена изборна листа;
- овлашћено физичко лице.

Она не гарантује да ће приговор бити усвојен, али у великој мери отклања могућност да буде одбачен због нејасног означавања подносиоца.

Поуке и препоруке

Случај Зајечара показује да у изборном поступку није довољно да из контекста буде разумљиво ко подноси приговор. Подаци морају бити изричито, потпуно и доследно наведени.

Истовремено, случај отвара питање да ли изборна администрација треба да буде усмерена искључиво на откривање формалних пропуста или на обезбеђивање делотворне контроле законитости избора.

Зато је потребно:

- усвојити јединствен образац приговора за локалне изборе;
- јасно разликовати подносиоца изборне листе, проглашену листу и овлашћено лице;
- у званичним упутствима објавити примере правилног означавања;
- омогућити хитно отклањање очигледних и мањих недостатака - ка када то не угрожава изборне рокове;
- одбацивање применити само када није могуће поуздано утврдити подносиоца или овлашћење;
- захтевати да свака одлука о одбацивању садржи појашњење какву је стварну правну нејасноћу недостатак изазвао;
- обезбедити једнаку праксу према свим изборним учесницима;
- објављивати одлуке у претраживој бази ради уједначавања праксе;
- организовати правну обуку овлашћених лица изборних листа;
- успоставити интерну двоструку проверу поднеска пре предаје;
- сачувати доказ о времену, начину и садржини подношења;
- у случају одбацивања, одмах користити расположиви правни лек.

Најважнија поука је двострука. Подносиоци приговора морају рачунати на то да и најмања термилошка непрецизност може бити употребљена против њих. Изборне комисије, са друге стране, морају водити рачуна да процесна форма служи законитости, а не избегавању одлучивања о суштини.

Правна заштита није делотворна ако озбиљан навод о изборној неправилности остане неиспитан само зато што је неспорно овлашћено лице употребило назив изборне листе тамо где је требало дословно навести назив коалиције која ју је поднела.

Манипулације које ова студија илуструје: POST-02 – прекомерни формализам у поступању изборних органа; POST-03 – онемогућавање мериторног одлучивања; POST-05 – селективна примена процесних правила; POST-06 – формално постојање, а практично ограничавање правне заштите; POST-07 – одбацивање приговора због непрецизног означавања подносиоца.

Главни извори: приговор поднет Градској изборној комисији у Зајечару након локалних избора од 8. јуна 2025. године; одлука којом је приговор одбачен као непотпун и поднет од неовлашћеног лица; решење о проглашењу изборне листе; документација о коалицији и овлашћеном лицу; постојећи текст *Атласа* о случају Зајечар и контролној листи за подношење захтева и приговора.

Студија случаја 7

Злоупотреба личних података и спорни потписи подршке изборним листама – случај кандидовања на београдским изборима 2023. године

Поступак кандидовања представља прву формалну контролу законитости изборне утакмице. Да би изборна листа учествовала на изборима, она мора бити подржана прописаним бројем бирача, чије се изјаве дају лично и оверавају пред надлежним оверитељем. Потпис подршке није исто што и глас. Њиме се бирач не обавезује да ће за ту листу гласати, већ потврђује да подржава њено право да учествује на изборима. Овај механизам треба да спречи појаву листа које немају ни минималну подршку грађана и да обезбеди да се изборна понуда формира на основу аутентичних изјава бирача.

Ако се лични подаци грађана употребе без њиховог знања, ако им се припишу потписи које нису дали или ако се изјаве овере без њиховог присуства, не компромитује се само један документ, већ се доводе у питање: законитост кандидовања, поузданост поступка овере, заштита личних података и способност изборних органа да провере документацију на основу које се листа проглашава.

Ова студија односи се на догађаје са избора за Скупштину града Београда од 17. децембра 2023. године и на законски принцип који је тада важио. Њен значај је данас, пре свега, документарни и аналитички: она показује како је ограничење према којем је један бирач могао да подржи само једну листу могло створити подстицај за незаконито прибављање потписа за листе које нису располагале довољном сопственом подршком.

Законски контекст избора 2023. године

У време избора 2023. године важило је правило^{18,19} да један бирач својим потписом може подржати само једну изборну листу. Потпис дат једној листи није могао бити употребљен као важећа подршка другој.

Такво правило је имало за циљ да покаже колико различитих бирача стварно подржава кандидовање сваке листе. Међутим, оно је истовремено отежавало формирање листа које нису имале сопствену организациону мрежу и довољан број присталица.

У таквом систему политички субјект који би желео да помогне појаву друге, формално независне листе није могао једноставно позвати своје чланове да потпишу обе листе. Њихови потписи су већ били потребни матичној странци или коалицији. Због тога је постојао могући подстицај да се подршка другим листама обезбеди коришћењем података лица која изјаву нису дала, притиском на бираче или другим незаконитим поступањем.

Ова студија не утврђује да је нека конкретна странка организовала такав механизам. Она показује да су током избора 2023. године документоване озбиљне сумње у аутентичност оверених изјава код више листа и да тадашњи законски режим треба узети у обзир приликом анализе могућих мотива за такву злоупотребу.

¹⁸ Закон о избору народних посланика, члан 72, став 1.

¹⁹ Изменјено 20. маја 2026. Усвојене измене и допуне изборних закона.

Уочавање спорних изјава

Приликом увида у документацију достављену Градској изборној комисији, чланови Комисије које су предложили опозиционе изборне листе уочили су да се међу изјавама подршке налазе и лични подаци грађана за које су сумњали да нису подржали наведене листе.

Након непосредне провере, више лица је изјавило да није потписало спорну изјаву подршке, да није приступило надлежном овелителу нити дало сагласност за коришћење својих података, да не познаје листу којој је наводно дало подршку, а у појединим случајевима и да у време наводне овере није било у Србији.

Према документацији, сумње су обухватиле седам проглашених изборних листа и још једну листу која није проглашена. Идентификована су најмање двадесет четири лица чији су се подаци налазили у спорним изјавама. Више њих је под кривичном и материјалном одговорношћу оспорило да је дало потпис подршке.

Израз „фалсификовани потписи” у овом контексту треба користити опрезно. Постојали су конкретни наводи и изјаве лица која су оспоравала аутентичност потписа, али се кривична одговорност и начин настанка сваког документа могу коначно утврдити само у поступку пред надлежним тужилаштвом и судом.

Обим приговора и покренути поступци

Поводом спорних изјава поднето је десет приговора Градској изборној комисији која је приговоре одбила, а против њених одлука подношене су жалбе Вишем суду у Београду.

Поред изборних правних средстава, осморо грађана чији су се подаци налазили у спорној документацији поднело је уставне жалбе. Подношене су и кривичне пријаве због сумње на фалсификовање исправа и неовлашћену употребу личних података.

Зашто је формална овера била посебно значајна?

Спорне изјаве нису биле обични неоверени спискови. Оне су, према документацији, носиле формалну потврду да је грађанин лично приступио надлежном оверитељу и да је пред њим потписао изјаву или признао потпис за свој.

Оспоравање такве исправе не отвара само питање аутентичности потписа, већ и начина утврђивања идентитета и присуства потписника, потом питања уноса његових података, евидентирања оверног броја, постојања исправе у службеној оверној књизи, времена и места овере и законитости поступања оверитеља.

Могућа објашњења крећу се од административне грешке и замене документације до крађе идентитета, лажног представљања, фалсификовања потписа или незаконите овере. Ниједно од тих објашњења не сме се претпоставити без доказа.

Провера аутентичности

Поуздана провера спорне изјаве треба да обухвати:

- оригинал изјаве подршке;
- оверни број, датум и место овере;
- службену евиденцију оверитеља;
- податке о документу коришћеном за идентификацију;
- изјаву грађанина чији се потпис оспорава;
- неспорне узорке његовог потписа;
- податке о његовом кретању у време наводне овере;
- евентуални видео-надзор;
- исказ оверитеља и службених лица;
- графолошко и документарно вештачење.

Графолошко вештачење није увек довољно. Чак и када је потпис аутентичан, могуће је да је прибављен на празном обрасцу, за другу сврху или обманом. Зато је потребно испитати цео ланац настанка, овере, преузимања и предаје документа изборној комисији.

Значај за проглашење изборне листе

Један спорни потпис не значи аутоматски да листа није имала довољну подршку. Ипак, чак и када листа има довољан број других потписа, један утврђени случај злоупотребе личних података може указивати на потребу да се провери већи узорак или целокупна документација. Не треба се задовољити закључком да један потпис „не мења број” уколико околности указују на могући организовани образац.

Према подацима из коришћене документације, седам проглашених листа код којих су забележене спорне изјаве освојило је укупно 31.958 гласова, али ниједна није прешла изборни цензус.

Ти гласови нису због тога незаконити. Грађани су могли слободно да гласају за проглашене листе. Спорно је било питање да ли су те листе законито стекле право да се нађу на гласачком листићу.

Могућа функција формално независних листа

Листа без стварне самосталне подршке може служити стварању привида политичког плурализма, збуњивању бирача или одузимању гласова сродној листи, али и стицању места у изборним органима, приступа медијском простору и јавним средствима, или пак може имати сврху додатне контроле изборног поступка у корист другог политичког субјекта.

Ово су могуће функције таквог механизма, а не утврђене чињенице о конкретним листама из 2023. године. За доказивање координације потребни су финансијски, организациони и комуникациони докази.

Измене закона из 2026. године

Народна скупштина је 20. маја 2026. године усвојила измене Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима, објављене у „Службеном гласнику РС” (број 47/26).

Измењено правило сада гласи:

„Бирач може потписом подржати више изборних листа.”

Иста промена уведена је и за парламентарне и за локалне изборе. Пошто закон не прописује максималан број листа које један бирач може подржати, бирач више није ограничен на само једну изјаву подршке у истом изборном поступку.

Измена је донета у складу са дугогодишњом препоруком ODIHR-а и Венецијанске комисије да се избегава правило према којем бирач сме да подржи само једну листу, јер потпис подршке не представља гласање нити политичко везивање бирача за једног учесника. ODIHR је и у извештајима за изборе 2023. и 2024. критиковао дотадашње ограничење.

Како измена мења могуће механизме злоупотребе?

Према ранијем режиму, странка је морала да чува потписе сопствених присталица за своју листу. Ако је желела да помогне кандидовање неке друге листе, њени чланови законски нису могли да подрже више опција.

Након измене из 2026. године, чланови и присталице једне странке могу законито дати потпис подршке листи своје странке, али и једној или више других листа, укључујући и оне са којима се политички не слажу, уколико желе да омогуће њихово кандидовање. Због тога више није неопходно фалсификовати потписе само да би се избегла забрана двоструке подршке. Ако политички субјект жели да организационо помогне другој листи, може позвати сопствене присталице да јој јавно и законито дају потписе.

Ово смањује један од могућих подстицаја за злоупотребу забележену 2023. године, али истовремено отвара други проблем: снажна странка сада може својом организационом мрежом помоћи формирање већег броја формално независних листа, без кршења правила о броју потписа.

Такав поступак сам по себи није незаконит. Закон сада дозвољава да исти бирач подржи више изборних листа, али такво решење може олакшати формирање сателитских или псеудонезависних листа, стварање привида политичког плурализма, кандидовање листа са сличним називима, распоређивање повезаних лица у изборне органе, фрагментацију изборне понуде и преусмеравање гласова.

Стога се тежиште будуће контроле помера. Више није кључно питање да ли је исти бирач подржао две листе јер је то сада законито. Важније постаје питање да ли су формално различите листе стварно организационо и финансијски независне и да ли се право на вишеструку подршку користи за прикривено координисано кандидовање.

Злоупотреба личних података и даље остаје могућа

Промена закона не значи да фалсификовање потписа више није могуће нити да је ова врста контроле постала непотребна. Спорни потписи се и даље могу појавити онда када листа нема довољно стварних присталица, када жели да убрза њихово прикупљање или прикрије организациону везу са другом странком, као и услед незаконитог коришћења личних података, прибављања потписа без знања грађана или злоупотребе поступка овере.

Нова обавеза изборних комисија

Изменама из 2026. уведена је и важна заштитна одредба. Ако постоји основана сумња да је приликом прикупљања потписа дошло до злоупотребе података о личности бирача, Републичка изборна комисија, односно надлежна локална изборна комисија, дужна је да поднесе кривичну пријаву надлежном јавном тужилаштву.

Ова измена је непосредно релевантна за искуство из 2023. године. Изборна комисија више не би смела да се ограничи само на одлуку о томе да ли конкретан потпис улази у потребан број потписа за проглашење листе. Када постоји основана сумња у злоупотребу података, закон сада налаже да се покрене кривичноправни механизам.

Историјски и аналитички значај примера

После измена из 2026. године, ова студија случаја више не описује механизам који се нужно може поновити у истом облику, већ документује сумње из изборног процеса 2023. и указује на тадашње слабости овере, контроле и заштите личних података. Њен значај је и у томе што омогућава процену ефеката нових правила и упозорава да се ризик може преместити са фалсификовања потписа на формално законито, али прикривено и координисано формирање повезаних листа.

Механизам се, дакле, може променити, али питање аутентичности подршке и стварне независности изборних листа остаје релевантно.

Поуке и препоруке

Најважнија поука је да законска промена може уклонити један подстицај за манипулацију, али не мора уклонити политички циљ који је манипулацијом оствариван. Након што је омогућено да исти бирач подржи више листа, потреба за фалсификовањем ради заобилажења ранијег ограничења може бити значајно смањена. Ипак, могућност да један политички субјект организује подршку формално независним листама није нестала – постала је законски лакша и мање видљива.

Зато ова студија случаја данас пре свега представља документ о ранијој пракси и основу за поређење старог и новог законског режима. Њена вредност није само у упозорењу на то шта би се могло поновити, већ и у разумевању начина на који измена правила мења технике и подстицаје изборног инжењеринга.

Манипулације које ова студија илуструје: PRE-01 – спорни и не аутентични потписи подршке; PRE-02 – злоупотреба личних података ради кандидовања; PRE-03 – формирање фиктивних или формално независних листа; PRE-04 – злоупотреба поступка овере; PRE-05 – недовољна институционална контрола кандидатуре. У новом законском режиму посебан значај добија контрола прикривене координације и стварне независности изборних листа.

Главни извори: Захтев Уставном суду поводом избора за Скупштину града Београда од 17. децембра 2023. године; предмети покренути пред Градском изборном комисијом и Вишим судом у Београду; осам уставних жалби и кривичне пријаве лица која су оспорила потписе, без навођења њихових имена; документација о спорним изјавама подршке; Коначни извештаји ODHR-а о изборима 2023. и 2024. године; Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика и Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима из 2026. године, објављени у „Службеном гласнику РС” (број 47/26).

Студија случаја 8

Селективна примена закона приликом проглашавања мањинских изборних листа – различити критеријуми у поступку кандидовања 2023. године

Једнака примена закона представља основни услов равноправне изборне утакмице. Није довољно да изборна правила буду формално иста за све учеснике. Неопходно је да изборна администрација у упоредивим чињеничним и правним ситуацијама примењује исте критеријуме, захтева исту врсту доказа и спроводи једнако темељну контролу.

Ово начело има посебан значај приликом одлучивања о статусу изборне листе националне мањине. Тај статус није само политичка или симболичка ознака, већ производи важне правне последице. Мањинске листе подnose мањи број потписа подршке, не подлежу општем изборном цензусу и учествују у расподели мандата по повољнијем режиму. Зато признавање или одбијање мањинског статуса може непосредно утицати на то да ли ће листа учествовати на изборима и да ли ће освојити представнички мандат.

На парламентарним изборима одржаним 17. децембра 2023. године отворено је питање да ли је Републичка изборна комисија

приликом одлучивања о мањинском статусу различитих листа примењивала ујединачене критеријуме. Према наводима захтева поднетог Уставном суду, у појединим случајевима спроведена је детаљна провера стварне везе листе са националном мањином и веродостојности поднете документације, док код других листа сличне сумње нису довеле до упоредиве контроле.

Значај статуса мањинске изборне листе

Посебна правила за мањинске изборне листе имају легитиман циљ: да омогуће националним мањинама делотворно политичко представљање и спрече да бројчано мање заједнице буду трајно искључене из парламента због општег изборног цензуса.

Ова правила не представљају привилегију у недозвољеном смислу, већ посебну меру којом се обезбеђује стварна равноправност. Њихова оправданост, међутим, зависи од тога да ли мањински статус добијају листе које заиста представљају политичке интересе одређене националне мањине.

У супротном, посебан режим може бити злоупотребљен за заобилажење изборног цензуса, кандидовање са мањим бројем потписа, стицање повољнијег положаја при расподели мандата и у изборним органима, као и за формирање формално мањинских листа без стварне везе са заједницом коју представљају.

Зато изборна комисија мора истовремено штитити два интереса: право аутентичних мањинских листа на посебан режим и интегритет избора од злоупотребе тог режима.

Поступак кандидовања на парламентарним изборима 2023. године

У поступку кандидовања за парламентарне изборе 2023. године девет подносилаца затражило је да њихове изборне листе буду проглашене као листе националних мањина. Према документацији коришћеној за ову студију, Републичка изборна комисија признала је мањински статус седам листа, док су захтеви две листе одбијени.

Сам различит исход није доказ неједнаког поступања. Различите листе могу располагати различитим доказима, имати другачији састав кандидата или испуњавати различите законске услове. Спорно питање било је нешто друго: да ли је Комисија у упоредивим случајевима користила исте методе провере и једнаку меру сумње? Према наводима из захтева Уставном суду, код једне групе листа тражени су додатни подаци, мишљења националних савета и опсежне провере потписа и кандидата, док се код других листа одлучивало без исте врсте контроле, иако су током седнице изнете сумње у њихов мањински карактер.

Случај листе „Доста! Европски пут”

Код изборне листе „Доста! Европски пут”, која је затражила статус листе буњевачке националне мањине, Републичка изборна комисија спровела је додатну проверу.

Према документацији, Комисија је:

- затражила мишљење Националног савета буњевачке националне мањине;
- разматрала стварну усмереност листе на представљање мањинских интереса;
- проверавала исправност потписа подршке;
- испитивала испуњеност услова за признавање мањинског статуса.

Након спроведене провере, листи није признат статус мањинске изборне листе. Због тога је морала да испуни општи услов у погледу броја потписа подршке. Пошто потребан број није обезбедила, листа није проглашена.

Овај поступак показује да је Републичка изборна комисија сматрала да формално позивање на националну мањину није само по себи довољно и да има право да испита стварни мањински карактер листе.

Уколико је такав приступ правилан, онда би исти принцип требало применити и на све друге листе код којих су постојале упоредиве сумње.

Случај листе „Руски мањински савез – Павле Бихали Гаврин”

Детаљна контрола спроведена је и код изборне листе „Руски мањински савез – Павле Бихали Гаврин”.

Према наводима из захтева Уставном суду, Републичка изборна комисија је у овом предмету:

- вршила опсежнију проверу ваљаности потписа;
- тражила податке од Министарства државне управе и локалне самоуправе;
- проверавала да ли кандидати испуњавају услове повезане са бирачким правом;
- разматрала недостатке у поднетој документацији;
- на крају одбила да прогласи изборну листу.

Одлука о одбијању могла је бити потпуно законита и заснована на утврђеним недостацима. Значај овог примера није у тврдњи да је листа морала бити проглашена, већ у степену контроле који је Комисија сматрала потребним и могућим.

Тај стандард провере представља важну основу за поређење са поступањем према другим листама.

Случај листе „Руска странка – Слободан Николић”

Другачији приступ, према наводима подносилаца захтева, примењен је код изборне листе „Руска странка – Слободан Николић”. Током разматрања листе изнете су сумње у њен стварни мањински карактер. Према документацији коришћеној за ову студију, указивано је на следеће:

- да су поједини кандидати непосредно пре избора били повезани са странкама које нису странке националних мањина;
- да постоји питање стварне политичке и организационе везе листе са руском националном мањином;
- да је велики број потписа подршке био концентрисан на подручју једне локалне самоуправе;
- да би било потребно затражити мишљење надлежног националног савета или спровести додатну проверу.

Упркос изнетим сумњама, Републичка изборна комисија, према захтеву Уставном суду, није затражила мишљење Националног савета руске националне мањине нити је спровела контролу упоредиву са оном која је примењена у друга два описана предмета.

Листа је проглашена као изборна листа националне мањине. На изборима је освојила приближно 0,3 одсто гласова и, захваљујући правилима која се примењују на мањинске листе, освојила један посланички мандат.

Ова чињеница не доказује да листа није представљала националну мањину нити да јој је статус признат незаконито. Она показује да је одлука о мањинском статусу имала непосредну последицу на састав Народне скупштине и да је зато уједначеност поступка била од суштинског значаја.

Шта је било суштинско спорно питање?

Суштина случаја није у тврдњи да су све мањинске листе морале бити прихваћене или одбијене. Такво становиште не би уважило различитост чињеница у појединачним предметима.

Суштина је у питању да ли је Републичка изборна комисија:

- користила исте критеријуме за процену мањинског статуса;
- тражила исту врсту додатне документације;
- у упоредивим ситуацијама прибављала мишљење националног савета;
- једнако проверавала порекло и ваљаност потписа;
- једнако процењивала политичку и организациону везу листе са мањином;
- доследно испитивала састав и претходно политичко деловање кандидата;
- једнако образлагала своје одлуке.

Различита процедура у упоредивим случајевима, без јасног образложења зашто је једна листа подвргнута темељној контроли а друга није, ствара сумњу у селективну примену закона.

Налази ODIHR-а

Коначни извештај ODIHR-а о парламентарним изборима 2023. године изричито је указао да је Републичка изборна комисија недоследно примењивала критеријуме приликом разматрања захтева листа које су се представљале као листе националних мањина. Ова оцена је посебно значајна јер је показала да је, поред незадовољства од стране самог изборног учесника, и Независна међународна посматрачка мисија такође препознала неуједначеност у поступању.

ODIHR није заменио надлежни суд нити је утврдио да је конкретан мандат незаконито додељен. Његов налаз односи се на квалитет и доследност административног поступка. Управо је тај ниво анализе важан за ову студију: чак и када се не може коначно доказати да је одређена листа неоправдано добила статус, недоследан поступак сам по себи нарушава поверење у непристрасност изборне администрације.

И у извештају о локалним изборима 2024. године ODIHR је оценио да критеријуми за утврђивање да ли листа представља националну мањину нису довољни да спрече злоупотребу. Више саговорника мисије тврдило је да су поједине листе користиле мањински статус ради лакшег стицања представништва, места у изборним комисијама или јавног финансирања.

То показује да проблем није био ограничен на једну одлуку РИК-а из 2023. године, већ се односи на недовољно јасан и уједначен систем признавања мањинског статуса.

Улога националних савета

Једно од спорних питања јесте улога националних савета националних мањина у поступку проглашавања листе.

Мишљење националног савета може бити важно јер тај орган познаје организације, политичке актере и јавне активности унутар мањинске заједнице. Међутим, национални савет не сме имати неограничено право да одлучује о томе ко сме да представља мањину на изборима.

Са друге стране, потпуно игнорисање могућности да се затражи стручно и институционално мишљење може олакшати злоупотребу мањинског статуса.

Зато мишљење националног савета треба да буде један од доказа, а не једини или коначни критеријум. Најважније је да се прибавља према унапред познатим и једнако примењеним правилима.

Како утврдити стварни мањински карактер листе?

Ниједан појединачни показатељ не може поуздано доказати да листа јесте или није аутентична мањинска листа.

Назив листе, националност појединачног кандидата, регистрација странке као мањинске или мишљење једне организације нису сами по себи довољни, већ је потребно проценити околности у целини: програмске циљеве и континуитет деловања, активности у мањинској заједници, састав листе и јавне ставове кандидата, садржај кампање, сарадњу са мањинским удружењима, организациону структуру и финансирање, везе са другим политичким субјектима и начин прикупљања потписа.

Ниједан од ових критеријума не сме бити примењен тако да се од кандидата захтева доказивање личног етничког идентитета на начин који би нарушио слободу националног изјашњавања. Предмет контроле није „крвно порекло” кандидата, већ стварна политичка сврха и деловање изборне листе.

Различито поступање не значи аутоматски дискриминацију

Важно је нагласити да различит обим провере није сам по себи доказ незаконитости.

Комисија може оправдано детаљније проверити листу уколико документација садржи недостатке или противречности, ако постоје конкретни разлози за сумњу, ако није испуњен прописани услов или подносилац није доставио тражено појашњење. Проблем настаје када разлози за различит третман нису јасно наведени и видљиви из предмета, не примењују се доследно или се накнадно користе као оправдање за неједнако поступање.

Зато свака одлука мора садржати довољно јасно образложење да независни посматрач или суд може разумети зашто је примењен одређени ниво контроле.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да изборни интегритет може бити нарушен и без директног кршења текста закона. Довољно је да се исти закон над једнима примењује строго, а над другима благо, без објективног и проверљивог објашњења.

Најважнија поука је да посебна права националних мањина морају бити заштићена и од ускраћивања и од злоупотребе. Пре-строга контрола може онемогућити аутентично мањинско представљање, док недовољна или селективна контрола може омогућити да посебан режим користе листе које са мањинском заједницом немају стварну политичку везу.

Манипулације које ова студија илуструје: PRE/CAND-06 – злоупотреба статуса мањинске изборне листе; PRE/CAND-07 – селективна примена критеријума приликом проглашавања листа; PRE/CAND-08 – фиктивне или псеудوماњинске листе; PRE/CAND-09 – неједнака институционална контрола; PRE/CAND-10 – злоупотреба посебних изборних погодности.

Главни извори: захтев Уставном суду поводом парламентарних избора од 17. децембра 2023. године; документација и одлуке Републичке изборне комисије у поступцима проглашавања мањинских листа; записници и снимци седница РИК-а; Коначни извештај ODIHR-а о изборима 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима 2024. године.

Студија случаја 9

Када правна заштита престане да буде заштита – институционални неуспех у изборном поступку

Право на делотворну правну заштиту један је од основних услова демократских избора. Ниједан изборни систем не може у потпуности спречити неправилности, али мора обезбедити да свака озбиљна и доказима поткрепљена сумња буде брзо, непристрасно и темељно испитана.

Изборно право разликује се од већине других правних области по изузетно кратким роковима и неповратности политичких и ширих друштвених последица. Ако се о приговору, жалби или изборном спору одлучи тек након што су резултати проглашени, мандати додељени, скупштина конституисана и значајан део мандата протекао, правна заштита може формално постојати, али више не може остварити своју основну сврху.

Зато у изборним споровима није довољно да надлежни орган у неком тренутку донесе одлуку. Одлука се мора донети у време када се утврђена неправилност још може отклонити. Право које се призна прекасно у практичном смислу може постати право без заштите.

Искуство након избора одржаних 17. децембра 2023. године показује како велики број појединачних правних средстава може постојати а да, притом, систем ипак не обезбеди целовито испитивање навода о системским изборним неправилностима.

Контекст избора 2023. године

Након парламентарних, покрајинских и дела локалних избора одржаних 17. децембра 2023. године, поднет је велики број правних средстава. Она су се односила на различите фазе изборног поступка и различите врсте навода, укључујући:

- спорне промене пребивалишта и тачност бирачког списка;
- организовано довожење бирача;

- притиске на запослене и друге бираче;
- злоупотребу јавних ресурса;
- спорне потписе подршке изборним листама;
- неједнако поступање према подносиоцима листа;
- нарушавање тајности гласања;
- неправилности на бирачким местима;
- неправилности приликом бројања и утврђивања резултата.

Правна средства су подношена изборним комисијама, судовима, јавном тужилаштву и Уставном суду. Међутим, постојање више институционалних путева није довело до јединственог поступка у којем би се испитало њихово могуће међусобно дејство.

Један навод је могао бити посматран као питање бирачког списка, други као кривично дело, трећи као процедурална неправилност на бирачком месту, а четврти као питање уставности целокупног изборног поступка. Када сваки орган разматра само уски сегмент сопствене надлежности, системски образац може остати неиспитан иако је о његовим појединачним деловима поднет велики број пријава.

Правна средства пред изборним комисијама

Изборне комисије представљају прву инстанцу правне заштите за велики број изборних неправилности. Њихова предност је у томе што могу поступати брзо и непосредно су упознате са изборном документацијом.

Надлежност изборне комисије има јасна ограничења. Она може испитивати радње изборних органа, утврђивати процедуралне неправилности, контролисати формалну исправност документације и одлучивати о проглашењу изборне листе. Када су испуњени законски услови, може исправити или наложити исправку грешака, као и поништити гласање на поједином бирачком месту.

Она, међутим, нема истражна овлашћења полиције и тужилаштва. Не може самостално спровести потпуну истрагу о организованој промени пребивалишта, фалсификовању већег броја исправа, финансијским токовима, злоупотреби службеног положаја или координацији више институција.

Поред тога, изборне комисије истовремено спроводе изборе и одлучују о приговорима на поступање органа изборне администрације. Њихов састав је политички будући да чланове предлажу политички субјекти. Политички састав сам по себи не значи да комисија не може поступати законито, али повећава значај транспарентности, образложења одлука и независне судске контроле.

Одбацивање и одбијање приговора

У пракси правна средства могу бити окончана на два суштински различита начина:

- **одбацивањем** – када орган не улази у суштину због процесног недостатка;
- **одбијањем** – када орган разматра предмет, али закључи да приговор није основан.

Ова разлика је важна за процену делотворности заштите.

Када је приговор одбачен због неблаговремености, неовлашћеног подносиоца, непотпуности или другог формалног разлога, орган тиме није утврдио да се одређена неправилност није догодила, већ да процесни услови за њено испитивање нису испуњени.

Када је приговор одбијен, треба утврдити да ли је надлежни орган стварно испитао све релевантне чињенице. Потребно је проверити да ли су изведени предложени докази, саслушани сведоци, прибављене службене евиденције и извршен увид у оригиналну документацију. Одлука мора одговорити на све битне наводе и садржати конкретно образложење, а не само понављање законских одредби.

Формулација да је приговор „неоснован” не значи нужно да је спроведена свеобухватна истрага. Зато се делотворност не процењује само према исходу, већ према квалитету поступка који му је претходио.

Фрагментација правне заштите

Једна од главних слабости система огледа се у расподели појединих аспеката истог случаја међу различитим органима.

Код сумње на фиктивно пријављивање бирача, различити органи имају различите надлежности. Министарство унутрашњих послова проверава пребивалиште, Министарство државне управе и локалне самоуправе води Јединствени бирачки списак, а изборна комисија користи његов закључени извод. Тужилаштво испитује постојање евентуалног кривичног дела, док суд одлучује о појединачном правном средству. Уставни суд може одлучивати о изборном спору који није стављен у надлежност другог суда.

Слично томе, код спорних потписа подршке, изборна комисија одлучује о проглашењу изборне листе, док оверитељ води евиденцију о извршеним оверама. Орган надлежан за заштиту података испитује да ли су лични подаци коришћени у складу са законом. Тужилаштво проверава постојање фалсификовања или другог кривичног дела, а суд одлучује о кривичној одговорности. Уставни суд може разматрати да ли је поступањем надлежних органа повређено Уставом зајемчено право.

Сваки орган може формално правилно закључити да део проблема припада неком другом, али то може за последицу имати да заправо нико не испита целокупан механизам.

Улога редовних судова

Судска контрола одлука изборних комисија треба да обезбеди независно преиспитивање законитости. Делотворност судске заштите зависи од тога да ли суд располаже довољним временом, да ли има приступ целокупном предмету и да ли може да изводи неопходне доказе. Потребни су и јасно утврђена надлежност, одговарајући стандард преиспитивања и обавеза суда да конкретно одговори на све суштинске наводе.

ODIHR је у Коначном извештају за изборе 2023. године²⁰ навео да су приговори и жалбе решавани у законским роковима и да су одлуке Управног суда биле образложене, али и да усмене расправе нису одржаване, супротно међународној доброј пракси. Мисија је забележила и ограничено поверење дела изборних учесника у непристрасно одлучивање изборних комисија и судова.

²⁰ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>

У извештају²¹ о локалним изборима 2024. године ODIHR је поново указао да су потребне додатне гаранције делотворног правног лека. Посебно је навео ограничења активне легитимације, изостанак јавних судских расправа и неповерење дела саговорника у непристрасност органа који одлучују о споровима.

Право на усмену расправу није неопходно у сваком једноставном изборном предмету. Међутим, код спорних чињеница, већег броја сведока или навода о системском механизму, одлучивање искључиво на основу писаних поднесака може ограничити могућност да се предмет потпуно расветли.

Уставни суд као крајња инстанца

Уставни суд има посебну улогу у заштити изборног права. Према Уставу, он одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност другог суда.

Та надлежност треба да обезбеди да не постоји правна празнина у којој озбиљан спор о уставности и законитости избора остаје без суда који може да га испита.

Након избора 2023. године Уставном суду су поднети захтеви који су се односили на парламентарне и локалне изборе. Они нису били ограничени на један записник или једно бирачко место, већ су садржали тврдње о међусобно повезаним неправилностима које су, према подносиоцима, могле утицати на изборни процес као целину.

Ако суд сматра да није надлежан, и та одлука мора бити донета благовремено и јасно образложена. Вишегодишње неодлучивање не пружа подносиоцу ни заштиту ни коначну потврду да заштиту мора тражити другим путем.

Захтев за одлучивање о спору поводом парламентарних избора из децембра 2023. године остао је нерешен и током 2026. године²². Према извештајима објављеним почетком јула 2026, подносиоцима је у међувремену достављен одговор у предмету који се одно-

²¹ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/575488>

²² <https://ustavni.sud.rs/ostalo/odnosi-sa-javnoscu/vesti/2026-07-02-13-06/saopstenje-za-javnost>

сио на београдске изборе, док захтев поводом парламентарних избора ни после готово три године није добио коначан епилог.

Ова временска дистанца има суштински значај.
У међувремену, дошло је до битне промене околности:

1. проглашени су коначни резултати;
2. додељени мандати;
3. конституисана Народна скупштина;
4. изабрана Влада;
5. усвајани су закони и друге одлуке;
6. протекао је значајан део скупштинског мандата;
7. започете су припреме за наредне изборе.

Чак и ако би се накнадно утврдила повреда, могућност да се у потпуности отклоне њене политичке и правне последице постаје све мања.

Изјаве председника Уставног суда из 2026. године

Председник Уставног суда Владан Петров био је судија известилац у предмету поводом избора 2023. године пре него што је у јануару 2026. изабран за председника Суда.

У јавном наступу у априлу 2026. године²³ изјавио је да је реферат у предмету написао и изложио на припремној седници, али да наставка те седнице у претходном саставу Суда није било. О даљем поступању рекао је следеће:

„Можда ћемо на томе радити до краја, а можда и нећемо.”

Као разлог за могућност да предмет не буде окончан навео је приближавање нових избора и процену да би одлука могла да изазове „непотребне потресе”, додајући да би у изборној или предизборној години можда било боље усмерити се на будуће изборе.

У једном каснијем интервјуу²⁴ Петров је одбацио тврдњу да је не-

²³ <https://nova.rs/vesti/hronika/predsednik-ustavnog-suda-vladan-petrov-sokirao-izjavom-i-ja-sam-stavlja0-teske-predmete-u-fioku/>

²⁴ <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/predsednik-ustavnog-suda-petrov-nisam-stavlja0-predmete-u-fioku/>

коме наложио да предмет „стави у фиоку”, рекавши да је био међу судијама који су се залагали за решавање предмета, и обећао да ће учинити оно што је у његовој моћи да Суд пружи тражени одговор.

Због тога не би било прецизно у *Атласу* написати да је председник Уставног суда признао да је лично „ставио изборну жалбу у фиоку”. Прецизна и документована чињеница јесте да је Петров, као судија известилац, саставио и представио реферат, да поступак годинама није окончан и да је као председник Суда јавно оставио отвореном могућност да Суд предмет уопште не реши до краја, између осталог, због процене могућих политичких „потреса”.

Зашто је образложење о „потресима” проблематично?

Уставни суд не одлучује о томе да ли је нека одлука политички погодна, већ да ли је уставно и правно основана. Могуће друштвене или политичке реакције могу бити релевантне за разумевање последица одлуке, али не би смеле да замене правне критеријуме за одлучивање.

Ако Суд одлаже одлучивање зато што би усвајање захтева могло довести у питање легитимитет власти, а његово одбијање изазвати незадовољство опозиције или политичке потресе, онда се правна заштита подређује политичкој целисходности. Политичке последице одлуке не би смеле да буду разлог за одлагање поступка.

Управо је функција Уставног суда да одлучује и у предметима који су политички осетљиви. Што је спор важнији и последице веће, то је већа потреба за јасним, независним и правовременим правним одговором.

Одлагање не уклања политички проблем. Оно га оставља нерешеним и истовремено слаби поверење у институцију која је дужна да одлучи.

Одлука која стигне после истека своје сврхе

У редовном грађанском или управном спору и закаснила одлука понекад може обезбедити накнаду штете или исправљање последице. У изборном спору то је много теже.

Изборни поступак има јасан временски ток:

1. кандидовање;
2. кампања;
3. гласање;
4. утврђивање резултата;
5. додела мандата;
6. конституисање представничког тела;
7. вршење власти.

Што се даље одмакне у овом низу, то је теже вратити поступак у стање пре повреде. Након више година није могуће једноставно поновити политички и друштвени контекст у којем су избори одржани.

Зато време у изборном спору није само питање ефикасности суда. Од благовремености одлуке зависи и делотворност самог права.

Може ли нови изборни циклус оправдати неодлучивање о старом?

Тврдња да се треба усмерити на предстојеће изборе уместо на нерешени спор из претходног циклуса ствара опасан институционални образац.

У Србији су избори чести, а ванредни изборни циклуси могу се расписивати у кратким размацама. Ако близина нових избора представља разлог да се не одлучује о старим, готово никада неће постојати „погодан” тренутак за решавање политички осетљивог изборног спора.

Такав приступ може створити круг:

1. предмет није решен непосредно након избора;
2. протоком времена последице постају све теже отклоњиве;
3. приближавају се нови избори;
4. решавање се одлаже како не би утицало на нови циклус;
5. после нових избора јављају се нови спорови;
6. стари предмет губи практични значај без коначне одлуке.

На тај начин неодлучивање постаје трајан модел, а не привремено кашњење.

Институционална ћутња као облик одлуке

Формално, неодлучивање није исто што и одбијање захтева. Међутим, за подносиоца и изборни процес оно може произвести сличан или тежи ефекат.

Када Суд не донесе одлуку:

- спорна правна питања остају неразјашњена;
- наводи остају ни потврђени ни оповргнути;
- институције немају смернице за будуће поступање;
- могућа повреда остаје без последице;
- јавност не добија образложен одговор;
- исте неправилности могу се поновити;
- подносилац не зна да ли и када може тражити заштиту пред другом инстанцом.

Таква институционална тишина практично чува постојеће стање. Зато неодлучивање, иако није формална судска одлука, производи стварну правну и политичку последицу.

Могућност обраћања Европском суду за људска права

Дуготрајно неодлучивање може отворити питање да ли је домаће правно средство стварно делотворно и да ли подносилац мора неограничено да чека његов исход пре обраћања међународној инстанци.

Пред Европским судом за људска права питање исцрпљивања домаћих правних средстава зависи од конкретног права, природе спора, статуса подносиоца и стварне делотворности расположивог средства. Није могуће унапред закључити да би свака изборна жалба била допуштена пред тим судом.

Ипак, јавно изражена могућност да домаћи суд можда уопште неће окончати предмет може бити релевантна за оцену да ли се од подносиоца разумно може захтевати да и даље чека. Стручњаци који су коментарисали изјаву председника Суда оценили су да она додатно отвара питање делотворности домаћег правног пута.

Налази ODIHR-а о правној заштити

ODIHR је у извештају за 2023. годину^{25,26} оценио да правни оквир омогућава подношење приговора и жалби, али је забележио ограничено поверење дела учесника у непристрасност одлучивања. Мисија је указала и на формално одбацивање дела приговора и изостанак усмених расправа пред Управним судом.

У извештају о локалним изборима 2024. године ODIHR је навео да су потребне додатне гаранције како би се обезбедио пун приступ делотворном правном леку. Указано је на ограничења у погледу лица која могу покренути поступак, недостатак јавних судских расправа и неповерење у непристрасност органа који одлучују. Ови налази показују да проблем правне заштите није ограничен само на један нерешен предмет Уставног суда.

Он се огледа у уским процесним условима, кратким роковима, ограниченој активној легитимацији и неуједначеном приступу доказима. Испољава се и кроз формалистичко одлучивање, недостатак јавности поступка и неодлучивање у предметима од системског значаја.

Медијска оцена да предмет „стоји у фиоци” није сама по себи доказ стања процеса. За прецизну анализу потребно је раздвојити новинарску или политичку квалификацију од проверљивих чињеница: када је предмет формиран, шта је у њему предузето, да ли је реферат састављен, да ли је о њему расправљано и зашто коначна одлука није донета.

Поуке и препоруке

Овај случај показује да велики број правних средстава не гарантује делотворну правну заштиту. Систем може бити постављен тако да предвиђа приговоре, жалбе, кривичне пријаве, уставне жалбе и изборне спорове, а да ниједан орган не испита целину на вода и не донесе одлуку у време када се повреда може отклонити.

²⁵ <https://odhr.osce.org/odhr/elections/serbia/563505>

²⁶ <https://odhr.osce.org/odhr/elections/serbia/575488>

Зато је потребно:

- законом прописати јасне рокове за одлучивање Уставног суда у изборним споровима;
- прецизно уредити његову надлежност и однос према другим судовима;
- јасно одредити ко може покренути изборни спор;
- обезбедити приоритетно поступање у свим изборним предметима;
- размотрити механизам који би омогућио јавну расправу када предмет садржи спорне чињенице од системског значаја;
- омогућити хитно извођење доказа и прибављање службених евиденција;
- објављивати основне податке о фази у којој се предмет налази, уз заштиту поверљивих података;
- образложити свако значајније одступање од прописаног рока;
- успоставити механизам координације изборних комисија, судова, полиције и тужилаштва;
- обезбедити да одбацивање из формалних разлога буде ограничено на недостатке који стварно онемогућавају поступање;
- омогућити хитну исправку отклоњивих недостатака;
- обезбедити да судови могу разматрати кумулативни утицај више повезаних неправилности;
- водити јединствену и претраживу базу изборних спорова и њихових исхода;
- прописати делотворне привремене мере када постоји опасност од неповратне последице;
- осигурати да политичка процена могућих реакција не замени правну оцену предмета.

Најважнија поука је да у изборном спору неодлучивање није неутрално. Оно оставља на снази резултат чија је законитост оспорена, омогућава да све политичке последице произведу дејство и постепено лишава правно средство практичне сврхе.

Уставни суд не мора да усвоји захтев поводом избора 2023. године. Може га одбацити, одбити или усвојити у складу са Уставом, законом и доказима. Оно што није спојиво са делотворном правном заштитом јесте могућност да предмет од највећег јавног и уставног значаја остане без коначног одговора зато што би било који одговор могао изазвати политичке „потресе”.

Када судска заштита стигне тек пошто је изборни циклус окончан а мандат готово потрошен и нови избори су на прагу, она више не исправља изборни процес. Она само накнадно описује повреду чије су последице постале неповратне. У том тренутку правна заштита престаје да буде стварна заштита.

Манипулације и институционалне слабости које ова студија илуструје: POST-02 – прекомерни процесни формализам; POST-03 – одуговлачење у изборним споровима; POST-06 – формално постојање, а практична неделотворност правне заштите; POST-08 – фрагментација надлежности; POST-09 – избегавање мериторног испитивања системских неправилности; POST-10 – неодлучивање као облик ускраћене правне заштите; POST-11 – политизација времена и начина судског одлучивања.

Главни извори: захтеви Уставном суду поводом парламентарних и београдских избора од 17. децембра 2023. године; одлуке изборних комисија и редовних судова; кривичне пријаве и други поступци покренути поводом документованих неправилности; Коначни извештај ODIHR-а о изборима 2023. године; Коначни извештај ODIHR-а о локалним изборима 2024. године; јавно доступне изјаве председника Уставног суда из априла 2026. године; подаци о стању предмета објављени током 2026. године.

ЗАКЉУЧАК

Интегритет изборног процеса не зависи искључиво од постојања законских правила, већ и од способности учесника да прате њихову примену, да неправилности благовремено препознају и чињенице о њима тачно и законито документују.

Контролори и посматрачи немају улогу полиције, тужилаштва, суда или изборне администрације. Њихов задатак није да самостално утврђују кривицу или доносе коначне правне закључке, већ да непосредно уочене догађаје објективно забележе, захтевају примену прописане процедуре и сачувају податке који могу бити значајни за каснију проверу и правну заштиту.

Највреднија евиденција није она која садржи најтеже оптужбе, већ она из које се јасно може утврдити: шта се догодило, где и када, ко је био присутан, како је бирачки одбор реаговао и да ли је неправилност отклоњена или унета у службену документацију.

Овај приручник полази од постојећег изборног система Републике Србије и намењен је непосредној припреми контролора и посматрача за предстојеће изборе. Његова сврха није предлагање реформе изборног система, већ пружање практичног и правно утемељеног оквира за спречавање, препознавање, евидентирање и пријављивање неправилности.

Доследна примена описаних поступака не може сама по себи отклонити све ризике изборног процеса. Она, међутим, може значајно допринети очувању законитости, поузданости изборне документације и могућности да свака озбиљна сумња буде проверена на основу чињеница, а не претпоставки.

Основно правило:

Учити благовремено. Реаговати мирно. Поступати законито. Забележити прецизно. Сачувати доказ.

— |

| —

— |

| —

ИМПРЕСУМ

Назив публикације

**Атлас изборних манипулација , приручник за п
репознавање, документовање и правну оцену
изборних манипулација**

Аутори

**Зоран Алимпић
Филип Таталовић**

Уредница

Јована Караулић

Издавач

Фондација „Љуба Давидовић“

За издавача

Вукашин Милићевић, за Фондацију „Љуба Давидовић“

Дизајн и прелом

Јулија Радосављевић

Штампа

Уна принт

Место и година издања

Београд, 2026.

Тираж

100 примерака

ISBN

ISBN 978-86-909652-0-5.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.841(497.11)(035)

342.8(497.11)(035)

АЛИМПИЋ, Зоран, 1965-

Атлас изборних манипулација :
приручник за препознавање,
документовање и правну оцену изборних
манипулација / [аутори Зоран Алимпић,
Филип Таталовић]. - Београд : Фондација
„Љуба Давидовић“, 2026 (Београд : Уна
штампарија). - 216 стр. ; 24 cm

Тираж 100.

ISBN 978-86-909652-0-5

1. Таталовић, Филип, 1981- [аутор]

а) Избори -- Манипулација -- Приручници б)
Изборно право -- Србија -- Приручници

COBISS.SR-ID 201593865



Београд, 2026.