

---

# ДЕЛОТВОРНОСТ МЕХАНИЗАМА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ИЗБОРИМА ОДРЖАНИМ 2022. ГОДИНЕ – ВЕЋ ВИЂЕНО ИЛИ КОРАК НАПРЕД?\*

---

УДК 342.8(497.11)“2022“

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.17>

Прегледни рад

Дејан Вучетић\*\*

Правни факултет Универзитета у Нишу

---

Сажетак

---

У раду се детаљно анализирају механизми правне заштите изборног права према актуелним прописима. Аутор даје приказ нормативног оквира правне заштите изборног права у свим фазама изборног процеса. Такође, за разлику од ранијих ауторових радова у којима је обично вршена анализа поступка правне заштите по фазама изборног процеса (фаза формирања органа за спровођење локалних избора, фаза кандидовања, пријема и проглашења изборних листа, фаза спровођења, тј. гласања, фаза утврђивања и објављивања резултата избора и фаза потврђивања мандата) са циљем да се стручној јавности, као и ширем кругу потенцијално заинтересованих грађана–бирача укаже на поједине процесне финесе и специфичности ових поступака, сада се аутор определио за суштински другачији приступ –

---

\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-68/2022-14/200120.

\*\* Имејл-адреса аутора: [dvucetic@prafak.ni.ac.rs](mailto:dvucetic@prafak.ni.ac.rs).

приказана су правна средства која се могу користити, акти и радње који се њима могу нападати и субјекти који правна средства могу користити. Током читавог рада, аутор је покушао да да одговор на питање из наслова рада – да ли су дотерани и новоуведени механизми (у појединим ситуацијама тростепене) правне заштите (не)делотворнији него до сада? Посебна пажња посвећена је (не)делотворности продужавања процесних рокова и судској контроли од „виших надлежних судова”, као својеврсном виду „конкуренције” досадашњој искључивој надлежности Управног суда.

**Кључне речи:** заштита изборног права, захтев за поништавање гласања на бирачком месту, приговор, жалба, Управни суд, виши надлежни судови, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима

---

## УВОД

Истраживачко питање на које покушавамо да одговоримо у овом раду је: који је био циљ законодавца приликом промене норми о правној заштити изборног права 2022. године? Да ли су оне промењене са циљем њихове веће делотворности или веће правне сигурности? Делотворност је само једна у низу аксиолошки значајних константи сваког правног поретка. Право на делотворну правну заштиту саставни је део корпуса основних људски права, што је потврђено свим најрелевантнијим међународним документима (Jerinić, Vučetić i Stanković 2020, 291, 323–325). По значају, делотворност се често изједначава са правном сигурношћу (Lukić 1995, 484). Нормотворчево је умеће којој ће од ове две вредности, с обзиром на шири друштвени оквир, историјски контекст и актуелни тренутак односа које регулише, дати примат. Зато се и не може говорити о апсолутно исправном, временски вечном начину регулисања одређених друштвених односа. Делотворност, тесно повезана са практичношћу права, често је у колизији са другим правним вредностима као што су истина и правда (Vučetić 2021, 79). Другим речима, колико год то ми прижељкивали, идеал савршености права никада не може бити у потпуности достигнут.

Ставити све карте искључиво на вредности истине и законитости води нас у правцу на који су указали још стари Римљани познатом изреком *summum ius, summa iniuria* (много права, највећа неправда). Позивајући се на ову максиму, Лукић истиче: „Наиме, да би право било 'савршено' [...], оно би морало да утроши сувише времена и напора за регулисање датих односа, што би могло да доведе до кашњења и неделотворности. Право мора у првом реду бити делотворно, па макар то водило и извесној несавршености.” (Lukić 1995, 520). Ово појмовно појашњење било је неопходно како бисмо читаоца увели у концептуални оквир анализе која следи. Дакле, да ли су промене које су у правни режим заштите изборног права уведене 2022. године усмерене ка већој делотворности или не? Да ли је њихов циљ била већа делотворности система правне заштите или већа (правна сигурност)? Приликом тражења одговора на то питање применили смо стандардне методе анализе правних текстова, пре свега, нормативни метод.

У свом извештају о парламентарним изборима у Републици Србији који су одржани 21. јуна 2020. године Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР) Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) својевремено је дала и препоруке за унапређење изборног процеса (Nastić 2020, 1043–1066). Децембра 2020. године влада је формирала Радну групу за сарадњу са ОЕБС-ом и ОДИХР-ом ради имплементације датих препорука у српски правни систем.

Једна од препорука која је спроведена кроз нови сет закона јесте да изборно-поступовну материју треба регулисати што више законом, а што мање подзаконским актима Републичке изборне комисије (у даљем тексту: РИК). Из текста ново-усвојених закона чита је интенција да се тим препорукама изађе у сусрет, чиме је додат још један тас на ваги *делотворност – правна сигурност* (на страни правне сигурности). То се нарочито „односи на правила у вези са образовањем бирачких одбора, правила у вези са подношењем изборних листа и правила о регистрацији домаћих и страних посматрача, рада органа за спровођење избора, која недостају у важећем закону” (Narodna skupština RS [NSRS] 2022, 5). Такође, усвајању закона претходио је широк круг консултација, како са представницима опозиције у Србији и међународне заједнице, тако и са представницима најшире јавности применом института јавне расправе.

Од три закона усвојена 2022. године свакако је најобухватнији Закон о избору народних посланика (у даљем тексту: ЗИНП), који

је, у некој незваничној класификацији ова три нормативна текста, и даље задржао позицију системског закона, чије норме „зраче” ка свим осталим прописима у области изборне материје (Zakon o izboru narodnih poslanika [ZINP] 2022). Најважнија промена којом се нећемо детаљно бавити тиче се увођења средњег нивоа изборне администрације – локалних изборних комисија (у даљем тексту: ЛИК), чиме се такође излази у сусрет једној од константно понављаних препорука ОДИХР-а, те тако растеређује број контаката између РИК-а, са једне стране, и преко осам хиљада бирачких одбора у 174 јединице локалне самоуправе, са друге. Њиховим увођењем РИК је растеређен обавезе организовања одређивања бирачких места на територијама јединица локалне самоуправе, образовања свих бирачких одбора у сталном и проширеном саставу, утврђивања резултата избора на подручју локалних изборних комисија, као и једне новонастале обавезе у процесу заштите изборног права о којој ће више речи бити у наставку текста – одлучивања по захтевима за поништавање гласања на бирачким местима (Marković 2022, 201–207).

Такође, за предмет нашег рада битна је новина да се сада прописује обавеза РИК-а да на својој интернет страници објави све одлуке у року од 24 часа од завршетка седница на којима су те одлуке донете, јер рокови за улагање приговора и жалби почињу да теку искључиво од тренутка објављивања одлука по правним средствима на интернет страници РИКА (<https://www.rik.parlament.gov.rs/>). Ову обавезу имају и локалне изборне комисије без обзира да ли су одлуке доносиле у поступку спровођења локалних или републичких избора. Интернет страница постала је примарни канал достављања свих аката РИК-а и ЛИК-а, а овим решењем се повећавају подједнако транспарентност и делотворност изборног процеса. Њиме су ЛИК растеређене, у појединим ситуацијама неизводљиве, обавезе израде квалитетних и адекватно заштићених интернет страница које би служиле истој сврси. На крају овог уводног дела текста напоменућемо да се све што регулише ЗИНП, а тиче се заштите изборног права, примењује и примењиваће се и на избор председника Републике.

## КЉУЧНЕ ПРОМЕНЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА О ЗАШТИТИ ИЗБОРНОГ ПРАВА

Намера нормотворца, како се наводи у образложењу Предлога Закона о избору народних посланика из 2022. године, била је да се „и на детаљнији и адекватнији начин” уреди „и заштита права предвиђених законом, што није случај са до тада важећим законом” (Vlada RS 2022, 59). Овакву тврдњу слободно можемо оценити као превише слободну и смелу, а у испитивање њене тачности упустићемо се у наставку рада. Као једна од мера које је законодавац предвидео за остварење овог циља посебно се истиче продужавање рокова за улагање правних средстава против одлука или пропуштања органа за спровођење избора, чиме је побољшан положај једне од категорије учесника у изборном процесу – бирача.

Законом о избору народних посланика, који још увек можемо назвати системским законом у овој области, заштита изборног права је регулисана у деветој глави, одредбама чланова 147–160. Чисто номотехнички посматрано, број норми и чланова закона којима је регулисан овај институт је већи него у претходној верзији закона. Тим нормама је уређено питање услова и начина коришћења три врсте правних средстава која се могу улагати у поступку спровођења избора (захтева за поништавање гласања на бирачком месту, приговора и жалбе). У односу на све претходне верзије овог закона (од увођења модерног вишестранацја до данас) сада имамо једно потпуно ново правно средство заштите (захтев за поништавање гласања на бирачком месту). Тиме је неспорно покушано додатно ојачавање правне сигурности учесника у поступку спровођења избора, а заштита изборног права, по ЗИНП-у, постала је тростепена.

Пре него што се упустимо у даљу лексичко-логичку анализу одредби тог Закона истаћи ћемо које новине најважнијим сматра сам законодавац. На прво место, испред бирача, који су, макар формално, најважнији субјекти изборног процеса, стављени су *подносиоци проглашених изборних листа*. То је учињено зато што они „имају најшири правни интерес за законитим спровођењем свих аспеката изборног процеса...” (Vlada RS 2022, 69). У Предлогу са даље наводи: „Осталим овлашћеним субјектима (подносиоцима непроглашених изборних листа, регистрованим политичким странкама, посланичким групама у Народној скупштини, кандидатима за народне посланике, бирачима и лицима чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе) право на правно средство се признаје у оним случајевима [...] у којима њихов непосредни правни интерес

може да буде угрожен, односно повређен.” (Vlada RS 2022, 69). Као другу најважнију новину предлагач истиче увођење тростепености заштите изборног права, односно захтева за поништавање гласања на бирачком месту, и потом, на трећем месту, продужавање рокова за коришћење правних средстава и промене начина њиховог рачунања – који је сада доста транспарентнији него раније.

Као стандардни рок за све радње правне заштите у фази гласања сада је предвиђен *рок од 72 часа* (што је значајно продужење у односу на ранија 24 часа). Рок од 72 часа је предвиђен код коришћења захтева за поништавање гласања на бирачком месту, приговора и жалбе. Ова унификација је добра јер неће долазити до пропуштања могућности коришћења средстава правне заштите због непознавања рокова као што је то у неким ситуацијама до сада био случај. Исти рок од 72 часа се сада оставља и субјектима надлежним за одлучивање по правним средствима, да донесу правни акт по изјављеном правном средству за заштиту изборног права. Напомињемо да је у одређеним фазама изборног поступка, као што су формирања органа за спровођење локалних избора, фаза кандидовања, пријема и проглашења изборних листа, рок за приговор 48 часова. Дакле, то не треба губити из вида.

Када је конкретно *захтев за поништавање гласања на бирачком месту* у питању, њега могу користити следећи субјекти: подносилац проглашене изборне листе и бирач. Према одредби члана 148 ЗИНП: „Подносилац проглашене изборне листе има право да у року од 72 часа од затварања бирачког места поднесе захтев за поништавање гласања на бирачком месту због неправилности током спровођења гласања.” Бирач своје право може користити у две ситуације, „ако га је бирачки одбор неосновано спречио да гласа или ако му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање”, ради поништавања „гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка” (ZINP čl. 148 st. 2). Захтев се подноси због „неправилности утврђених током гласања”. У низу радова смо, заједно са другим стручњацима из ове области, указивали на чињеницу непостојања класификације ових неправилности, због чега је постојала правна несигурност у систему заштите изборног права и отварала се могућност злоупотребе ове чињенице. Иако се у скупштинској расправи приликом усвајања ових закона могло чути да је то сада исправљено одредбама чланова 109 и 110 ЗИНП-а, и да је нормирана класификација тих неправилности, одредбе наведених чланова ЗИНП-а ипак се односе само на лаке и тешке грешке приликом попуњавања записника о раду бирачког

одбора, као најважнијег, нажалост најчешће и јединог, доказа о регуларности гласања на неком изборном месту (Jerinić 2020).

Надлежност за одлучивање по захтеву за поништавање гласања на бирачком месту по правилу је у рукама ЛИК-а (изузев када се ради о бирачком месту у иностранству, када о њему одлучује РИК).

Као што смо већ навели, одлука по захтеву доноси се у року од 72 часа од пријема и доставља путем јавног објављивања на интернет страници РИК-а.

Субјекти овлашћени на његово подношење морају нарочито да обрате пажњу на форму и *елементе које захтев мора да садржи*, и то посебице: предмет захтева, а нарочито тачно означавање бирачког места (назив општине, односно града у којем се налази бирачко место и број бирачког места) и тачан опис радње уз назначење ко је и када ту радњу предузео; чињенице на којима се заснива захтев; и доказе (v. odredbu člana 149 ZINP).

Из анализе норми које регулишу захтев за поништавање гласања на бирачком месту можемо да видимо да се ово правно средство фокусира искључиво на гласање као најважнију фазу у изборном процесу и да се не може користити у другим фазама. У свим осталим ситуацијама и фазама изборног поступка, као и по правилима претходних закона, може се користити приговор. Из тога можемо да закључимо да се приговор не може поднети против одлуке, радње или пропуштања да се донесе одлука, односно предузме радња за које је предвиђено друго правно средство, што је, по нашем тумачењу, само захтев (v. odredbu člana 150 ZINP).

Круг субјеката који могу користити *приговор* је шири и осим подносилаца проглашених изборних листа, обухвата и друге категорије подносилаца изборних листа, политичке странке, посланичке групе, кандидате за народног посланика, бираче и лица чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе. Право на коришћење приговора је шире постављено када је његов субјекат подносилац изборне листе (тада је оно опште), а када су у питању остали субјекти, онда је оно ограничено на ситуације предвиђене ЗИНП-ом, чему је посвећен посебан део овог рада.

Садржина приговора је детаљно нормирана чланом 151 ЗИНП-а, а ми нарочито скрећемо пажњу на: „предмет приговора, а нарочито тачан назив одлуке уз означавање доносиоца, датум доношења и број под којим је заведена одлука ако се приговором оспорава одлука, односно тачан опис радње уз назначење ко је и када ту радњу предузео ако се приговором оспорава радња у изборном поступку”, те чињенице на којима се заснива приговор и доказе.

Према одредби члана 152 ЗИНП-а, надлежност за одлучивање по приговору је, по правилу, у рукама РИК-а, који је, ово не треба сметнути са ума, задржао овлашћење да прописује рокове за (не) предузимање радњи, доношење одлука (v. st 2. član 152 ZINP).

Одредбом члана 154 посебно је издвојена и нормирана ситуација за изјављивање приговора против решења којим је одлучено о захтеву за поништавање гласања на бирачком месту. Према одредби ст. 4 тог члана приговор „се подноси преко локалне изборне комисије, која је дужна да у року од 72 часа од пријема приговора достави Републичкој изборној комисији приговор и све списе тог предмета”. Законом се подстиче мериторно одлучивање по приговорима, у случају да одлучи да се оспорене одлуке пониште (v. odredbu člana 155 ZINP).

Одредбама чланова 156–158 регулисана је *жалба* на одлуке донете по приговорима. У питању је правно средство које је и до сада постојало, а кључна промена тиче се продужења рока у коме се може користити (72 часа), односно рока за понављање радње, односно избора, уколико Управни суд усвоји жалбу и поништи одлуку или радњу у спровођењу избора (рок је продужен са седам на 10 дана).

Сходно одредби члана 159 ЗИНП-а, ЗУП се примењује на одлучивање о захтеву за поништавање гласања на бирачком месту и на одлучивање о приговору. Исто се односи и на одредбе закона којим се уређује управни спор, које сходно „примењују на одлучивање о жалби на решење Републичке изборне комисије којим је одлучено о приговору”.

Законом о *локалним изборима* заштита изборног права регулисана је главом седмом, под истоименим називом, а у којој се налази десет чланова. Овим члановима регулише се коришћење *два правна средства* за заштиту изборног права – приговора и жалбе. Законодавне прескрипције садржане у овим члановима се у великој мери поклапају са кореспондирајућим одредбама ЗИНП-а, тако да их зато нећемо посебно анализирати, већ ћемо само указати на најважније разлике. Прво што се уочава јесте да није предвиђено коришћење захтева за поништавање гласања, већ да се у тој ситуацији има користити приговор. Дакле, тврдња да је уведена тростепена заштита изборног права има један значајан изузетак, а он се тиче локалних избора. Осим тога, у овом сегменту нема већих промена, изузев продужавања рокова, у односу на претходно важеће норме. Исто се односи и на правни режим коришћења жалбе, ако изузмемо, можда и најпроблематичније решење у свим анализираним законима, а то је да по поднетим жалбама сада имају одлучивати *виши судови*,

уместо, као до сада, Управни суд. На овај корак нормотворац се одлучио због, како је наведено приликом скупштинске расправе о предлогу овог закона, зато што ће се „кроз диверзификацију одлучивања преношењем надлежности са једног, Управног суда са три подручна одељења, на 25 виших судова, заштита изборног права [...] учинити битно ефикаснијом, нарочито када се локални избори истовремено спроводе у великом броју јединица локалне самоуправе” (NSRS 2022, 12). Анализи овог нормотворачког решења посвећен је посебан део рада. Као и када се ради о заштити права избора народних посланика, одлуке донету у поступку по жалби достављају се подносиоцима жалбе преко изборне комисије (v. *odredbu člana 86 Zakona o lokalnim izborima* [ZLI] 2022).

Закон о избору *председника Републике* (*Zakon o izboru predsednika Republike* [ZIPR]) у одредби члана 7 као правна средства за заштиту изборног права предвиђа захтев за поништавање гласања на бирачком месту, приговор и жалбу, а у одредби члана 8 предвиђена је сходна примена ЗИНП-а, ЗУП-а и ЗУС-а.

Мишљења смо да ће питање сходне примене ЗИНП-а приликом председничких и локалних избора и даље бити предмет дискреционих тумачења, као што је то било у прошлости. Као што наводи Пајванчићева: „Правило о сходној примени никада није ближе регулисано, барем у мери у којој је то било могуће, ослонцем на правне принципе на којима почива тумачење права. Сходна примена је, у основи, почивала на дискреционом праву интерпретатора супсидијарних извора, без постављања граница у којима се дискреционо право може кретати... Широка дискрециона овлашћења у обликовању интерпретативних правила, посебно у процесном праву које изборно законодавство непотпуно регулише, угрожавају темеље правне сигурности која једнакост и извесност у поступању поставља као минимум правне сигурности (Рајванчић 2020, 17).

По нама је норму о сходној примени требало формулисати онако како је то чињено у ранијим законима из ове области, нпр. у некадашњем Закону о локалним изборима, с тим да би примену и енумерацијом одређеним областима можда требало означити као супсидијарну, а не сходну (Pris 2021). Наиме, претходно важећи ЗЛИ је тачно предвиђао у којим ситуацијама се има примењивати ЗИНП: „Одредбе Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – одлука УСРС, 72/03 – др. закон, 75/03 – испр. др. закона, 18/04, 85/05 – др. закон и 101/05 – др. закон) о бирачким списковима, о изборном материјалу, именовању у изборне

комисије и бирачке одборе, бирачким местима, о обавештавању грађана о предложеним кандидатима, о забрани трајања изборне пропаганде и објављивању претходних резултата или процене резултата избора, гласању, утврђивању и објављивању резултата избора, неплаћању пореза и доприноса за средства која се исплаћују као накнада за рад лица у органима за спровођење избора и казнама, сходно се примењују на избор одборника, ако овим законом није другачије одређено.” (ZLI 2020)

## ДОДАТНА ПРАВИЛА О ПРИГОВОРУ

Поред до сада анализираних законских норми, цео систем је заокружен и „фино подешен” *Упутством о начину подношења и поступања у Републичкој изборној комисији по приговорима и по захтевима за поништавање гласања на бирачком месту у иностранству*, које је, на основу члана 24, став 1, тачка 17 ЗИНП-а и члана 8, став 1 ЗИПР-а усвојио РИК 22. фебруара 2022. године (*Uputstvo o načinu podnošenja i postupanja u Republičkoj izbornoj komisiji po prigovorima i po zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu u inostranstvu* [Uputstvo] 2022).

Овим упутством додатно су систематизоване норме о правној заштити приговором које су садржане у различитим деловима изборних закона, чиме је избегнута могућност грешака у њиховом тумачењу и примени.

Према овом упутству, круг *субјеката* који могу користити право на приговор приликом избора народних посланика или председника Републике обухвата њих четрнаесторо. То су: подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, подносилац изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач кандидата за председника Републике, кандидат за народног посланика, физичко или правно лице чије је име у називу изборне листе или у називу подносиоца изборне листе, физичко или правно лице чије је име у називу предлагача кандидата за председника Републике, бирач, регистрована политичка странка, посланичка група у Народној скупштини, начелник општинске, односно градске управе (у даљем тексту: начелник управе), министарство надлежно за спољне послове, министарство надлежно за правосуђе и посматрач рада органа за спровођење избора (v. *odredbu člana 2 Uputstva* 2022).

Одредбама чланова 3–16 уређени су *објекти* (*акти и радње*) против којих наведени субјекти могу подносити приговоре. Ми у

наставку дајемо нешто другачију систематику приликом приказивања одредби тих норми. У питању су укупно двадесет и три акта и радње, за које смо (у загради) навели који субјекти су овлашћени за његово оспоравање.

Најшире посматрано, акти и радње који се могу нападати приговором су:

1) решења којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана и заменика члана Комисије у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

2) решења о именовању члана и заменика члана Комисије у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, бирач и регистрована политичка странка<sup>1</sup>);

3) решења којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана и заменика члана локалне изборне комисије у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике и предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

4) решења о именовању члана, односно заменика члана локалне изборне комисије у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и бирач<sup>2</sup>);

5) решење којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана, односно заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике и предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

6) решење о именовању члана, односно заменика члана бирачког одбора у сталном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, бирач<sup>3</sup>, посланичка група<sup>4</sup>,

---

1 Само када су у питању избори за народне посланике, укључујући и ситуацију када решење није донето у року.

2 Укључујући и ситуацију када решење није донето у року.

3 Укључујући и ситуацију када решење није донето у року.

4 Посланичка група може приговарати и на решења којима је одбијен или одбачен њен предлог за именовање члана, односно заменика члана бирачког одбора у сталном саставу, а на све три врсте решења и уколико нису донета у року.

начелник управе јединице локалне самоуправе<sup>5</sup>, Министарство за спољне послове<sup>6</sup> и министарство надлежно за правосуђе<sup>7</sup>);

7) решење о именовању члана, односно заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и бирач<sup>8</sup>);

8) одлуке да се његовом представнику ускрати право надзора над штампањем гласачких листића, односно право на посматрање примопредаје гласачких листића (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и посматрач);

9) решење о проглашењу изборне листе кандидата за народне посланике/решење о проглашењу кандидата за председника Републике (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, кандидат за народног посланика<sup>9</sup>, физичко или правно лице чије је име садржано у називу изборне листе или у називу подносиоца изборне листе<sup>10</sup>, физичко или правно лице чије је име садржано у називу предлагача кандидата за председника Републике<sup>11</sup>, бирач<sup>12</sup> и регистрована политичка странка<sup>13</sup>);

10) одлуке о утврђивању збирне изборне листе кандидата за народне посланике/одлуке о утврђивању листе кандидата за избор председника Републике (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

11) решење којим је усвојен захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку (подносилац проглашене изборне

5 Само против решења којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана, односно заменика члана бирачког одбора у сталном саставу, односно када решење није донето у року.

6 Само против решења којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана, односно заменика члана бирачког одбора у сталном саставу, односно када решење није донето у року.

7 Само против решења којим је одбијен или одбачен његов предлог за именовање члана, односно заменика члана бирачког одбора у сталном саставу у заводима за извршење кривичних санкција, односно када решење није донето у року.

8 Укључујући и ситуацију када решење није донето у року.

9 Ако је на тој листи кандидован, који своје право може користити и када решење није донето у року.

10 Која своје право може користити и када решење није донето у року.

11 Која своје право може користити и када решење није донето у року.

12 Само кад су избори за народне посланике у питању и када решење није донето у року.

13 Само кад су избори за народне посланике у питању. Која своје право, за разлику од других субјеката може користити и када решење није донето у року.

листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

12) решење којим се по службеној дужности констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати гласања (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, и бирач<sup>14</sup>);

13) решење којим се по службеној дужности поништава гласање на бирачком месту (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и бирач<sup>15</sup>);

14) решење којим је одбачен или одбијен захтев за поништавање гласања на бирачком месту због неправилности током спровођења гласања (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, и бирач<sup>16</sup>);

15) решење којим је усвојен захтев за поништавање гласања на бирачком месту (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

16) пропуст да се у прописаном року донесе одлука о захтеву за поништавање гласања на бирачком месту због неправилности током спровођења гласања (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике);

17) збирни извештај о резултатима гласања (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и бирач<sup>17</sup>);

18) збирни извештај о резултатима гласања у иностранству (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике и бирач<sup>18</sup>);

14 Само на бирачком месту за које је уписан у извод из бирачког списка, а право може користити и због недоношења одуке у прописаном року.

15 Само на бирачком месту за које је уписан у извод из бирачког списка, а право може користити и због недоношења одуке у прописаном року.

16 Само на бирачком месту за које је уписан у извод из бирачког списка, и уколико је претходно поднео захтев за поништавање гласања на том бирачком месту, а право може користити и због недоношења одуке у прописаном року.

17 Само против збирног извештаја о резултатима гласања локалне изборне комисије на чијој територији је бирачко место на којем је бирач уписан у бирачки списак, а право може користити и због недоношења одуке у прописаном року.

18 Ако је бирач уписан у бирачки списак на бирачком месту у иностранству, а право може

19) укупни извештај о резултатима избора (подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач проглашеног кандидата за председника Републике, бирач<sup>19)</sup>).

20) решења о одбијању да се прогласи његова изборна листа кандидата за народне посланике/његов предлог кандидата за председника Републике (подносилац изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач кандидата за председника Републике)<sup>20)</sup>;

21) решења о одбацавању његове изборне листе кандидата за народне посланике/његовог предлога кандидата за председника Републике (подносилац изборне листе кандидата за народне посланике, предлагач кандидата за председника Републике)<sup>21)</sup>.

У оквиру категорије подносилаца проглашених изборних листа кандидата за народне посланике издвајају се две поткатеорије: подносилац проглашене опозиционе изборне листе кандидата за народне посланике која је према прелиминарним резултатима избора освојила више од 2% гласова и подносилац проглашене опозиционе мањинске изборне листе кандидата за народне посланике која је према прелиминарним резултатима избора освојила више од 1% гласова, којима је гарантовано право приговора на још један акт (приговор Комисији против решења којим је одбијен или одбачен њихов захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку).

У оквиру категорије подносиоца предлагача проглашеног кандидата за председника Републике издваја се додатна поткатеорија подносиоца проглашеног опозиционог кандидата за председника Републике који је према прелиминарним резултатима избора освојио више од 2% гласова, коме је гарантовано право приговарања на још један акт (приговор Комисији против решења којим је одбијен или одбачен његов захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку).

Када су председнички избори у питању, против резултата жреба није дозвољен самосталан приговор, већ се тај резултат може побијати приговором против одлуке о утврђивању листе кандидата за избор председника Републике.

Као што видимо из последња два наведена случаја, укупан број

---

користити и због недоношења одлуке у прописаном року.

19 Чије право на приговор постоји и када то решење није донето у прописаном року.

20 Право на приговор постоји и када то решење није донето у прописаном року.

21 Право на приговор постоји и када то решење није донето у прописаном року.

аката и радњи који се могу оспоравати приговором је 23 (двадесет три).

Подносиоцу изборне листе кандидата за народне посланике није дозвољено да поднесе приговор против закључка којим му се налаже да отклони недостатке изборне листе, већ се тај закључак може побијати приговором против решења којим је одлучено о изборној листи.

Приговор Републичкој изборној комисији се подноси „непосредном предајом Писарници Народне скупштине у седишту Комисије у Београду, Улица краља Милана 14” или „путем поште, на адресу Краља Милана 14, 11000 Београд, са назнаком на коверти: ’Приговор Републичкој изборној комисији’.” Приговори се евидентирају у Евиденцији о предметима РИК-а, одмах по пријему, а подносиоцу се, у случају непосредне предаје издаје потврда о његовом пријему (v. odredbu čl. 23 Uputstva 2022). Ако је приговор поднет локалној изборној комисији, „она је дужна да га прими, да евидентира датум и време пријема приговора и да га без одлагања, препорученом брзом поштом, проследи Комисији”. (v. odredbu čl. 18 Uputstva 2022).

Додатно су уређене радње приликом подношења приговора на решење којим је одлучено по захтеву за поништавање гласања на бирачком месту. Ова врста приговора се подноси РИК-у преко локалне изборне комисије, која је „дужна да евидентира датум и време пријема приговора и да га у року од 72 часа од пријема достави Комисији, са свим списима неопходним за одлучивање по том приговору укључујући и изборни материјал са бирачког места”. Изузетак је приговор повезан са захтевом за поништавање гласања на бирачком месту у иностранству, који се подноси директно РИК-у. Уколико локална изборна комисија није у прописаном року одлучила по захтеву, што бисмо могли да окарактеришемо као случај „ћутања локалних изборних комисија”, онда се приговор има поднети директно РИК-у, који ће о приговору обавестити надлежну локалну изборну комисију и тражити јој да достави „изјашњење о приговору и све списе предмета, укључујући и изборни материјал са бирачког места” (v. odredbu čl. 20 Uputstva 2022).

Као што смо напоменули, општи рок за приговор је 72 часа од објављивања одлуке на веб-презентацији Комисије, односно предузимања неправилне радње, а уколико је рок прописан законом, односно подзаконским актом Комисије пропуштен, онда се може поднети „у року од 72 часа од истека рока у којем је одлука требало да буде донета, односно у којем је радња требало да буде предузета”.

Међутим, као што смо већ навели, рок за приговор може бити и краћи, и износити само *48 часова* уколико се он подноси против:

- 1) решења о предлогу за именовање члана и заменика члана Комисије у проширеном саставу;
- 2) решења о предлогу за именовање члана и заменика члана локалне изборне комисије у проширеном саставу;
- 3) решења о предлогу за именовање члана и заменика члана бирачког одбора;
- 4) одлуке да се представнику проглашене изборне листе, односно предлагача проглашеног кандидата за председника Републике и представнику посматрача ускрати право на надзор над штампањем гласачких листића, односно право на посматрање примопредаје гласачких листића;
- 5) одлуке о изборној листи, односно предлогу кандидата за председника Републике;
- 6) одлуке о утврђивању збирне изборне листе, односно листе кандидата за избор председника Републике;
- 7) решења којим је одлучено о захтеву за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку.

## **ПРОБЛЕМ НАДЛЕЖНОСТИ ВИШИХ СУДОВА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЖАЛБАМА НА ПРИГОВОРЕ НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА**

Можда кључна новина предвиђена је Законом о локалним изборима из 2022. године. У питању је прописивање надлежности виших судова за решавање спорова до којих дође приликом спровођења локалних избора. Према одредби члана 85 ЗЛИ-а, „[п]ротив решења изборне комисије којим је одбачен или одбијен приговор подносилац приговора може поднети жалбу вишем суду на чијем се подручју налази седиште скупштине у року од 72 часа од објављивања тог решења на веб-презентацији.” (ЗЛИ чл. 85) Оно што се овде чини добрим решењем јесте чињеница да је остављен рок од годину дана за ступање на снагу ове одредбе ЗЛИ (v. одредбу 97 ЗЛИ). Као разлог за враћање овог историјски проблематичног решења (Vučetić i Milenković 2020, 1033–1034), наводи се потреба да се обезбеди „већа ефикасност у одлучивању поводом изборних спорова на начин што ће ова надлежност бити распоређена на 25 виших судова уместо на три одељења Управног суда”. Позитивне стране оваквог решења нарочито би требало да дођу до изражаја „код спровођења избора за одборнике у редовним терминима

када се расписују избори за око 130 скупштина јединица локалне самоуправе” (NSRS 2022, 12). Међутим, увести овако крупну промену, са неколико одредаба, не водећи рачуна о чињеници да се у вишим судовима не суди управна материја, значајно повећава вероватноћу поновног јављања проблема са којима се Србија суочавала у првој деценији модерног вишестраначја, а нарочито оних који су пратили локалне изборе 1996. године (Rakić-Vodinelić i dr. 1997). Судије виших судова данас, као и општинских некада, нису надлежни да одлучују у управним споровима. Према одредби члана 11 Закона о уређењу судова, судови се деле на судове опште (виши судови) и судове посебне надлежности (Управни суд). Одредбом члана 85 Закона о локалним изборима материја као материја из посебне надлежности пренета је у надлежност виших судова као судова опште надлежности.<sup>22</sup> У изборним споровима поступаће судије које иначе поступају у грађанским, кривичним и радним споровима.

Такође, према одредби чл. 8 Закона о управним споровима (Zakon o upravnim sporovima [ZUS] 2009), надлежност за одлучивање у управним споровима је у рукама Управног суда, који по правилу одлучује о већу од три судије. У том смислу потребно је на време изменити Закон о уређењу судова и Судски пословник, и прецизирати нову надлежност виших судова, као и то да управна материја треба судити у већима од троје судија која нису *ad hoc* формирана, нпр. појединачним актима председника тих судова, који ће се доносити тек након што се изборни спор покрене пред надлежним судом. Да ли ће то бити довољно – показаће време.

## ЗАКЉУЧАК

Ако се делотворност сагледа као практичност, односно ефективност, што је израз који се често користи као синоним за делотворност, онда се може закључити да она није била примарни циљ промене норми којима се регулише правна заштита изборног права у Републици Србији. Нормотворци су првенствено имали у виду већу правну сигурност субјеката изборног права, на шта указују најзначајније промене правног режима правне заштите, као што су продужење рокова за изјављивање правних средстава и одлучивање

22 Према малопре наведеном члану 11 Закона о уређењу судова, „Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд“, а судови посебне надлежности су „привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд“ (Zakon o uređenju sudova [ZUS 2022]).

по њима, увођење новог правног средства (захтев за поништавање гласања на бирачком месту итд.), прецизирање елемената које правна средства морају да садрже, као и поступка одлучивања по њима и др. Очигледно је да се више ишло у правцу јачања правне сигурности, а не делотворности изборног процеса. Тога су били свесни представници нормотворца, који су као последицу промењеног правног оквира избора предвидели успоравање саопштења „званичних коначних резултата избора од стране изборних комисија”, уз паралелно јачање њихове законитости и легитимитета.

Као и у првој деценији вишестраначја у Републици Србији, правна заштита поводом избора председника Републике и народних посланика је прецизније регулисана и заокруженије него када су у питању избори за одборнике локалних скупштина општина. Почевши од већег броја правних средстава, па све до посебног упутства за подношење приговора и одлучивање по њему – тако да на том нивоу не очекујемо да ће бити већих проблема. Међутим, они се могу јавити приликом заштите права бирача на локалном нивоу, јер је новим Законом о локалним изборима прописано да ће изборне спорове у поступку по жалби решавати виши судови, као судови опште надлежности. Ова промена је супротна свим осталим променама правног режима заштите изборног права, јер је њен циљ био већа делотворност (*ефикасност* по речима нормотворца), а не правна сигурност. Њоме је прекршен принцип поделе судеће материје на општу и посебне, јер је посебна материја пренета је у надлежности судова опште надлежности. У предстојећем периоду биће потребно пуно правничке мудрости и правовременог деловања (промене Закона о уређењу судова, Судског пословника и др.) да се ово проблематично решење не изроди у нешто горе и већ виђено у последњој деценији прошлог столећа.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Vlada Republike Srbije [Vlada RS], Predlog Zakona o izboru narodnih poslanika, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2022/86-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/86-22.pdf), poslednji pristup 14. avgust 2022. godine.
- Vučetić, Dejan. 2021. „Delotvornost procesnih rešenja u prvostepenom upravnom postupku“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 60(91): 75-96. doi:10.5937/zrpfno-33292.
- Vučetić, Dejan i Dejan Milenković. 2020. U Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990-2020. godine, ur. Milan Jovanović

- i Dušan Vučićević, 1027–1041. Beograd: Institut za političke studije: Službeni glasnik.
- Zakon o izboru narodnih poslanika [ZINP], „Službeni glasnik RS“, br. 14/2022.
- Zakon o izboru predsednika Republike [ZIPR], „Službeni glasnik RS“, br. 14/2022.
- Zakon o lokalnim izborima [ZLI 2020], „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007-50, 34/2010-38 (US), 54/2011-3, 12/2020-4, 16/2020-3 (Autentično tumačenje), 68/2020-3.
- Zakon o lokalnim izborima [ZLI 2022], „Službeni glasnik RS“, br. 14/2022.
- Zakon o upravnim sporovima [ZUS 2009], „Službeni glasnik RS“, br. 111/2022.
- Zakon o uređenju sudova [ZUS 2022], „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008-3, 104/2009-3, 101/2010-3, 31/2011-34 (dr. zakon), 78/2011-3 (dr. zakon), 101/2011-273, 101/2013-8, 40/2015-3 (dr. zakon), 106/2015-60, 13/2016-13, 108/2016-4, 113/2017-304, 65/2018-189 (US), 87/2018-53, 88/2018-80 (US).
- Jerinić, Jelena, “Form over Substance: Possibilities to Prove Electoral Irregularities under Serbian Law”. *Central European Public Administration Review* 18(2): 101-120. doi: 10.17573/cepar.2020.2.05.
- Jerinić, Jelena, Dejan Vučićević, i Mirjana Stanković. 2020. *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.
- Lukić, Radomir. 1995. *Sistem filozofije prava* (Celokupna dela. Knj. 4). Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Marković, Đorđe. 2022. “Protection of the Freedom to vote in the Republic of Serbia - Election Administration in the Light of the New Electoral Laws.” In *Protection Of Human Rights And Freedoms In Light Of International And National Standards*, Thematic Conference Proceedings, eds Dragan Blagić and Nevena Milenković, 185-211. Kosovska Mitrovica: University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law.
- Narodna skupština Republike Srbije [NSRS], Privremene stenografske beleške, Šesnaesto vanredno zasедanje Narodne skupštine Republike Srbije u Dvanaestom sazivu, 01 Broj 06-2/14-22 od 2. februara 2022. godine, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske\\_beleške/Sesnaesto%20vanredno%20zasеdanje%20NSRS%20u%20Dvanaestom%20](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleške/Sesnaesto%20vanredno%20zasеdanje%20NSRS%20u%20Dvanaestom%20)

- sazivu,%202.%20februar%202022.%20godine.docx, poslednji pristup 25. avgust 2022.
- Nastić, Maja. 2020. „Uloga OEBS-a u posmatranju izbora u Srbiji.“ U *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 1045-1068. Beograd: Institut za političke studije: Službeni glasnik.
- Pajvančić, Marijana. 2020. „Pravni okvir izbora u Srbiji.“ U *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 15-51. Beograd: Institut za političke studije: Službeni glasnik.
- Prica, Miloš. 2021. „Supsidijarna i shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 60 (91): 97-116. <https://doi.org/10.5937/zrpf0-33788>.
- Rakić-Vodinelić, Vesna, Ljiljana Benać-Šantić, Refik Šećibović, Goran Svilanović, Srđan Radovanović. 1997. *Izborna krađa: pravni aspekt*. Beograd: Medija centar.
- Uputstvo o načinu podnošenja i postupanja u Republičkoj izbornoj komisiji po prigovorima i po zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu u inostranstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 26/2022.

Dejan Vučetić\*

Faculty of Law, University of Niš

ELECTION RIGHTS: THE EFFECTIVENESS OF  
LEGAL PROTECTION MECHANISMS IN THE  
2022 ELECTIONS – A DÉJÀ VU OR A  
STEP FORWARD?

---

Resume

---

The paper analyzes in detail the mechanisms for legal protection of electoral rights under the current normative framework in the Republic of Serbia. The author provides an overview of relevant legislative acts governing the legal protection of electoral rights in all phases of the electoral process. In the author's earlier works, the legal protection procedure was analyzed in relation to the stages of the electoral process (the formation of local election authorities; candidacy; reception and announcement of electoral lists; implementation, i.e. voting; establishing election results and their publication; and mandate confirmation), with the aim of drawing attention of both professional public and general public (voters) to the specific features and intricacies of the election procedure. Now, the author has opted for a fundamentally different approach by focusing on the legal instruments that can be used throughout the election process, the individual legal acts (decisions) and actions that can be challenged by using these instruments, and the entities that can use them. The author has attempted to provide an answer to the following question: are the improved and newly introduced protection mechanisms (in some cases including three tiers of legal protection) more (in)effective than before? Special attention is given to the (in)effectiveness of extending procedural time limits and the judicial control by "competent higher courts" which is seen as a kind of "competition" to the

---

\* E-mail: dvucetic@prafak.ni.ac.rs.

exclusive jurisdiction of the Administrative Court. The author concludes that effectiveness was not the primary goal of the amended or newly introduced provisions regulating the legal protection of electoral rights in the Republic of Serbia. The rule-makers primarily had in mind greater legal certainty for the subjects of electoral law. It is clearly indicated in the most significant changes introduced in the legal protection regime, such as: the extension of time limits for declaring legal remedies and deciding on them; the introduction of a new legal remedy (a request to annul voting at a polling station); specifying the elements that legal instruments must contain and the decision-making procedure based on those instruments; etc. The legal protection governing the election of the President of the Republic and Members of Parliament is more precisely and more comprehensively regulated than the legal protection governing the election of councilors in local (municipal or city) assemblies. The new Local Elections Act stipulates that election disputes which are subject to appeal will be resolved in appellate procedure conducted by higher courts (as courts of general jurisdiction). Therefore, the Administrative Court no longer has jurisdiction to decide on appeals in local electoral matters. This change is contrary to all other changes in the legal regime governing the protection of electoral rights whose goal (as stipulated by the legislator) has been a greater effectiveness, rather than legal certainty. It is 'a canary in the coal mine' (an early warning) for future local elections.

**Keywords:** the right to vote, legal protection, request to annul voting at the polling station, complaint, appeal, Administrative Court, competent higher courts, General Administrative Procedure Act, Administrative Disputes Act

---

\* Овај рад је примљен 10. августа 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2022. године.