
ПРОМЕНЕ ИЗБОРНИХ ПРАВИЛА – НОВА РЕШЕЊА, КОРАК НАПРЕД?*

УДК 342.82(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.2>

Прегледни рад

Маја Настић**

Правни факултет, Универзитет у Нишу

Сажетак

У раду се анализирају новине садржане у важећем изборном законодавству, усвојеном почетком године и примењеном на априлском изборима, с циљем да се утврди да ли новоусвојени изборни закони доприносе успостављању вишег степена демократичности и транспарентности изборног поступка. У фокусу су решења садржана првенствено у Закону о избору народних посланика, који је задржао статус централног изборног закона. Анализом су обухваћени следећи сегменти изборног законодавства: изборно право, изборна администрација, заштита изборног права, мере афирмативне акције и посматрање рада органа за спровођење избора. Изменом изборног закона проширена је основа за уживање изборног права. Структура изборне администрације допуњена је увођењем средњег нивоа, у виду локалних изборних комисија. Уведена су нова правна средства у односу на одлуке о именовану чланова изборних комисија, али је задржан постојећи облик деловања у сталном и проширеном саставу. Када је у питању заштита изборног права, постојећи

* 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 ауторке: maja@prafak.ni.ac.rs

систем надограђен је увођењем нових правних средстава. Мере афирмативне акције у погледу листа националних мањина сада долазе до изражаја и у фази кандидовања представника. Потпуна новина је регулисање положаја домаћих и страних посматрача. Међутим, доношење новог изборног закона, по први пут, није се одразило на суштинске елементе изборног система, који се тичу величине изборне јединице, начина кандидовања, типа изборне листе и изборне формуле за расподелу мандата. Наведени елементи остали су непромењени, иако се током две деценије примене, више пута указивало на неопходност њихове измене. Одсуство демократске политичке културе, недовољно познавање изборних правила од стране изборне администрације и одсуство одговорности према бирачима од стране главних актера изборног процеса остају главна препрека у спровођењу изборних правила.

Кључне речи: избори, изборно право, изборна администрација

УВОД

Полазећи од тога да се демократско конституисање политичких поредака и основних уставних институција заснива на изборима, несумњиво је да се они појављују као најзначајније учешће грађана у процесу политичког одлучивања. Избори омогућавају политичку партиципацију свих грађана, представљајући својеврстан индикатор демократије и мерило стабилности система. Метафорички, изборни системи јесу „шрафови, који држе тачкове демократије и омогућавају им да правилно функционишу“ (Farrell 2011, 2). Но, изборни системи су и најманипулативнији инструмент политике, који обликују страначки систем и утичу на одређивање представништва. Изборни систем је место где се сусрећу правни и политички систем, база на којој се изграђује парламентаризам и суштинска компонента приликом формирања владе.

Изборни систем односи се на скуп правила по којима се одвија изборни процес, као посебна врста политичког процеса. У изборном поступку неопходно је уредити када и како почиње, када

се завршава и какве су улоге његових учесника-бирача, политичких партија и органа за спровођење избора. Полазећи од значаја који избори имају, уобичајено је да се уставом постављају основни принципи изборног система, а да су детаљнија правила садржана у изборном законодавству. Због важности питања која уређују, изборни закони могу се доносити по посебном поступку, тако да имају статус квалификованих закона. У сваком случају, изборна правила треба да буду јасна и прецизна и да не остављају простор за арбитрарност. У погледу начина на који је изборна материја систематизована, можемо разликовати државе које имају јединствен изборни закон, који се примењује на свим изборима, и оне које имају посебно изборно законодавство за сваку институцију коју бирају. У контексту изборног законодавства важно је обезбедити стабилност. Правила која се често мењају, као и правила која нису довољно јасно дефинисана, могу да збуњују бираче и да их наведу на закључак да њихови гласови имају мало утицаја на резултат избора. Изборна правила, са друге стране, морају бити осетљива на промене које се дешавају око њих. Сартори упозорава да је мењати путем реформи увек тешко и када се једном утврди неки систем, они који имају користи од њега штите своје учвршћене интересе и чине све да би наставили да играју утакмицу по правилима на која су навикли (Sartori 2003,14).

Изборно законодавство у Србији никада није било хомогено. Основни изборни закон је Закон о избору народних посланика, који регулише област парламентарних избора. Председнички избори регулисани су Законом о избору председника Републике (*Zakon o izboru predsednika Republike 2022*). Спровођење локалних избора је утврђено Законом о локалним изборима (*Zakon o lokalnim izborima 2022*). Овим законима се, уз Закон о јединственом бирачком списку, уређује материјално и процесно право, као и правила изборне математике и изборне технике. Ови закони у формалном смислу представљају обичне законе, односно њихов поступак доношења није праћен посебном процедуром која би их чинила квалификованим законима.

Интензиван развој изборног законодавства започео је 1990. године обнављањем вишепартијског система под Уставом из 1990. Период од 1990. до 2000. године карактерише динамичан развој изборног законодавства обележен његовим честим изменама. Ове промене неретко су се спроводиле непосредно пре одржавања

избора и у одсуству сагласности опозиционих политичких партија (Рајванчић 1997, 53-55).¹

Одмах након петооктобарских промена, одлазећа Скупштина усваја нови изборни закон. Реч је о Закону о избору народних посланика и под њим започиње изборна ера, која је трајала чак 22 године. Иако је у питању закон који регулише област парламентарних избора, сматра се централним изборним законом. Овај закон је у претходне две деценије више пута промењен, али тако да су његове кључне компоненте остале фиксирание.² Коригован је систем добијања мандата, карактер посланичког мандата, а уведене су и мере афирмативне акције ради олакшане политичке партиципације мање заступљеног пола и припадника националних мањина. Пред изборе 2020. године, изборни закон је промењен тако што је изборни цензус смањен са 5% на 3%, како би се минимизирали ефекти најављеног бојкота опозиције. Питање промене изборног закона поново је доспело у жижу политичке агенде након ових избора, који су дали монолитну структуру парламента без опозиције. Дијалог власти и опозиције, започет у лето 2019. године, настављен је 2021. године кроз два паралелна међупартијска преговарачка процеса.³ Крајњи исход оваквог дијалога је усвајање „пакета“ изборних закона⁴ још једном од стране „одлазеће“ Народне скупштина непуна два месеца пре него што ће избори бити одржани.⁵

Намера нам је да у раду одговоримо на следећа питања: Да ли новоусвојени законски оквир доприноси унапређењу изборног система? Да ли су и у којој мери измењени базични елементи изборног система? Да ли обезбеђује ефективне механизме и правне

1 Изузетак су измене изборног закона извршене пред изборе 1992. године, када је након притисака опозиције, уведен пропорционални изборни систем са девет изборних јединица. Међутим, овако постигнути договор је прекршен приликом доношења Закона о изборним јединицама 22.7.1997. Закон је донет три дана пре доношење одлуке о расписивању избора и непуна два месеца пре одржања избора (21.9).

2 То се односи на величину изборне јединице, тип изборног система и формулу за расподелу мандата.

3 Један се одвијао уз посредовање Европског парламента (ЕП), а други под патронатом Народне скупштине. Два паралелна међупартијска дијалога вођена под окриљем Народне скупштине окончана су усвајањем Мера за унапређење спровођења изборног процеса које су предложили кофасилитатори током међустраничког дијалога уз посредовање ЕП и Споразум о унапређењу услова за одржавање избора, који су потписали чланови Радне групе за међустранички дијалог без страниг посредовања. Више о томе: (Pastor 2022, 10).

4 То се односи на: Закон о избору народних посланика, Закон о избору председника Републике, Закон о локалним изборима; сви објављени у Сл. гласнику бр. 14/2022, ступили на снагу 8.2.2022. године, односно наредног дана у односу на дан објављивања.

5 Наиме, 3.4.2022. године одржани су парламентарни, председнички и локални избори у 14 локалних самоуправа, укључујући град Београд.

лекове ради остваривања изборног права? Да ли проширивање временског оквира за подношење приговора и жалби доприноси унапређењу заштите изборног права? Да ли и у којој мери су у наведеним правилима имплементирани препоруке ОЕБС-а?

ИЗБОРНО ПРАВО

Изборно право, као основно политичко право, садржано је у другом делу Устава, у оквиру каталога људских права и слобода. Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран (Ustav Republike Srbije 2006 čl. 52). Законом о избору народних посланика ова уставна одредба разрађена је у том смислу да се изборно право признаје пунолетном држављанину Републике Србије, над којим није продужено родитељско право, односно који није лишен пословне способности.⁶ То значи да лице делимично лишено пословне способности може да ужива изборно право, ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право. Оваквим решењем се уводи индивидуални приступ и судска процена вршења изборног права. Тиме ове особе нису више по аутоматизму искључене из бирачке евиденције. Степованање пословне способности, који иначе познаје Породични закон и Закон о ванпарничном поступку, пренето је на терен изборног права, што је у складу са савременим трендовима да се пословна способност посматра одвојено од бирачке способности. Сваки проблем са менталним здрављем не мора резултирати искључењем из изборног поступка.

Питање повезаности пословне способности и бирачког права актуелизовано је поводом пресуде у предмету *Alajos Kiss v. Hungary* (ЕCHR, 38832/06). Када је у питању Србија, у предмету *Салонтаји Дробњак* (ЕCHR, 36500/05), Европски суд је указао на неадекватна решења и праксу у погледу лишења пословне способности и стављања особе под старатељство (Nastić 2015, 150). У том смислу, усвојене су измене закона који уређује ванпарнични поступак. Наведеном изменом изборног закона проширена је основа за уживање бирачког права, и усвојена је препорука ОДХИР да „законодавство треба ускладити са циљевима Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, уклањањем свих ограничења бирачког права по основу интелектуалних тешкоћа или психосоцијалног инвалидитета“

6 Идентична одредба садржана је у чл. 3 Закона о избору председника Републике и чл. 3 Закона о локалним изборима.

(OEBS 2020).

Када говоримо о условима за уживање изборног права, подсетићемо да изборни закон не прописује пребивалиште као такво, али, у пракси, укључивање у јединствени бирачки списак је могуће само на основу пребивалишта. То је посебно проблематично у ситуацијама када је бирачу стална адреса избрисана из регистра сталног пребивалишта из било ког разлога, а што има за директну последицу брисање из бирачког списка.⁷ Поред вишедеценијског проблема са недовољно ажурираним бирачким списковима,⁸ оваква околност додатно ствара забринутост у погледу тачности бирачког списка и доводи до тога да неки бирачи буду неоправдано лишени бирачког права (Međunarodna misija za posmatranje izbora Republika Srbija 2022).

ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Спровођење избора за народне посланике и председника Републике, сходно решењима у новом изборном законодавству, поверено је тростепеној изборној администрацији: Републичкој изборној комисији (РИК), локалним изборним комисијама (ЛИК) и бирачким одборима (БО). Увођењем локалних изборних комисија успостављен је средњи ниво администрације, чиме је испуњена једна од „најстаријих“ препорука ОЕБС/КДИЈП, која датира из 2000. године. Овакво решење би требало да смањи логистичке проблеме и да омогући виши степен политичког плурализма пружањем вишестраначке заступљености на свим нивоима изборне администрације.

Нови изборни закон задржава централну надлежност РИК-а у спровођењу избора који се одржавају на републичком нивоу, почев од њиховог расписивања до утврђивања и објављивања резултата избора и броја мандата који припадају свакој изборној листи. Законски оквир добила је нормативна делатност РИК-а, која се односи на доношење упутстава за спровођење избора, објављивање роковника за вршење изборних радњи, прописивање образаца за спровођење изборних радњи, али и праћење и давање мишљења у вези са применом овог закона. Наглашена је едукативна улога РИК-а, у смислу њене обавезе да информише и едукује бираче о начину

7 Према подацима МУП од 2011. године за 43.907 људи полиција је утврдила да ти грађани не бораве на адресама, на којима су прописани, и они су одјављени са тих адреса. То је последично довело и до брисања из бирачког списка. Извор: (Međunarodna misija za posmatranje izbora 2022).

8 Овде се посебно истиче континуирана појава уписа преминулих особа у ЈБС.

остваривања изборног права, спроводи програм обуке чланова и заменика чланова локалних изборних комисија и бирачких одбора, саставља и објављује приручник за практичну примену правила. Задржана је њена досадашња улога у заштити изборног права, али се новина односи на начин објављивања одлука. Наиме, прописано је да се одлуке РИК-а морају без одлагања, а најкасније у року од 24 часа од завршетка седнице, објавити на веб презентацији, док се у Службеном гласнику објављују када је то предвиђено законом. РИК је добио и ново овлашћење које се односи на прекид изборних радњи. РИК по службеној дужности доноси решење о прекиду изборних радњи када није могуће спровести изборе или је то знатно отежано услед ратног или ванредног стања или проглашене ванредне ситуације за територију Републике Србије (ZINP čl. 124).

РИК је задржала право да прописује облик и изглед гласачких листића, начин и контролу њиховог штампања, али су сада ова правила врло детаљно регулисана. У том смислу, посебно ћемо поменути још једно ново правно средство. Наиме, против одлуке да се представнику проглашене изборне листе и представнику посматрача ускрати право на надзор над штампањем гласачких листића, односно право на посматрање примопредаје гласачких листића, посматрач, односно подносилац проглашене изборне листе чијем представнику је то право ускраћено може поднети приговор РИК-у у року од 48 часова (ZINP čl. 49).

У погледу састава РИК-а задржана су постојећа правила. РИК у сталном саставу чине председник, 16 чланова, заменик председника и 16 заменика чланова, које именује Народна скупштина.⁹ Законом је сада утврђено да се чланови и заменици чланова РИК-а у сталном саставу именују на предлог посланичких група сразмерно њиховој заступљености у укупном броју народних посланика који припадају посланичким групама (ZINP čl. 18). Ниједна посланичка група не може да предложи више од половине чланова РИК-а у сталном саставу.¹⁰ Овакво решење треба да обезбеди да ниједна политичка организација или коалиција странака не може да има више од половине чланова, зарад обезбеђивања одговарајуће политичке равнотеже. Новина је и могућност изјављивање жалбе против

9 Само за изборе одржане 2022. стални састав РИК-а је проширен на 23 члана, укључујући шест које су предложиле ванпарламентарне партије.

10 Посланичка група која има више од половине од укупног броја народних посланика предлаже председника, заменика председника, седам чланова и седам заменика чланова РИК у сталном саставу, док преостале чланове и заменике чланова у сталном саставу предлажу остале посланичке групе сразмерно њиховој заступљености у укупном броју народних посланика који припадају посланичким групама (ZINP čl. 18 st. 3).

одлуке о именовану члана и заменика члана РИК-а у сталном саставу (ZINP чл. 20). Активно процесно легитимисани су сваки подносилац изборне листе која је освојила мандате у постојећем сазиву Народне скупштине и сваки бирач. Жалба се може изјавити у року од седам дана од објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ и по њој одлучује Управни суд, такође, у року од седам дана. Проширени састав РИК-а, као и до сада, чине чланови које предлажу подносиоци проглашене изборне листе. Но, новина је да против решења о именовану члана и заменика члана РИК-а у проширеном саставу може поднети приговор РИК-у у року од 48 часова од објављивања решења. Активно процесно легитимисани су подносилац проглашене изборне листе, регистрована политичка странка и бирач. Уколико је одбијен или одбачен предлог за именовање члана и заменика члана РИК у проширеном саставу, подносилац предлога може поднети приговор у року од 48 часова од објављивања тог решења на веб презентацији РИК-а (ZINP чл. 23). Истовремено, закон утврђује да се одлука органа за спровођење избора не може оспоравати на основу тога што орган није одлучивао у прописаном саставу, ако није било благовремено поднето прописано правно средство којим је оспорен његов састав (ZINP чл. 14 st. 3). Ова правна средства доступна су и у погледу именовања осталих органа за спровођење избора, локалних изборних комисија и бирачких одбора.

Локалне изборне комисије, као нови орган за спровођење избора, су општинске изборне комисије, градске изборне комисије и комисије градских општина Града Београда (ZINP чл. 27). Надлежности ЛИК-а односе на организовање техничке припреме за изборе; она прима изборни материјал од РИК и предаје га бирачким одборима, а по завршетку гласања преузима изборни материјал од бирачких одбора. ЛИК именује и разрешава чланове органа за спровођење избора, одређује бирачка места, доноси збирни извештај о резултатима гласања са бирачких места на њеној територији. ЛИК пружа подршку бирачима приликом спровођења гласања и још важније одлучује о захтевима за поништавање гласања на бирачком месту због неправилности током спровођења гласања (ZINP чл. 32).

Локална изборна комисија има стални и проширени састав. Број чланова изборне комисије у сталном саставу зависи од броја уписаних бирача у јединици локалне самоуправе. Чланови и заменици чланова у сталном саставу именују се на предлог одборничких група сразмерно њиховој заступљености у укупном броју одборника који припадају одборничким групама, тако да ниједна одборничка група не може да предложи више од половине чланова и заменика чланова.

Ако на дан када је одлука о расписивању избора ступила на снагу, у скупштини града, односно општине, не постоји ЛИК, њен стални састав одредиће РИК, али на предлог посланичких група сразмерно њиховој заступљености у Народној скупштини.¹¹ Ако посланичка група не достави благовремено наведени предлог, РИК ће чланове ЛИК-а именовати на предлог начелника управног округа (ZINP čl. 29 st. 2). Овакво решење води томе да ће то вероватно бити особе блиске владајућој већини (Marković 2022, 191).

Значајно овлашћење којим ЛИК располаже односи се на поништавање гласања на бирачком месту по службеној дужности.¹² Против овог решења ЛИК-а подносилац проглашене изборне листе и бирач који је уписан у извод из бирачког списка на том бирачком месту, могу поднети приговор РИК-у у року од 72 часа од објављивања тог решења.

РИК може да врши надзор над радом локалних изборних комисија по службеној дужности и може да поништи њихову одлуку донету супротно одредбама закона (ZINP čl. 24. st. 2). С друге стране, када се спроводе локални избори, искључена је било каква улога РИК-а, и главну одговорност за њихово спровођење имају локалне изборне комисије. То значи да се локални избори и даље одвијају без икаквог централног тела. Овим се ствара могућност да дође до неуједначености у примени изборних правила, а указује се и на недостатак надзора над поступком спровођења локалних избора (OEBS 2002).

Одредбе о бирачким одборима у новом изборном закону су значајно обимније у односу на раније. Законом је детаљно регулисано именовање и трајање функције члана и заменика члана бирачког одбора, мерила и предлог за именовање чланова БО у сталном и проширеном саставу, укључујући и приговор против решења о именовању члана и заменика члана БО. Углавном, ради се о решењима која су раније имала подзаконски ранг и која се дуго практично примењују. Бирачки одбор је и даље задужен за утврђивање резултата гласања на бирачком месту. Поступак утврђивања резултата гласања, разликовање неважећих од важећих

11 У стални састав ЛИК-а у том случају улазе председник, шест чланова и њихови заменици.

12 ЛИК доноси решење којим се поништава гласање на бирачком месту ако утврди:

- 1) Да је број гласачких листића у гласачкој кутији већи до броја бирача који су изашли на изборе;
- 2) Да је бирачки одбор омогућио да гласа лице које није уписано у извод из бирачког списка;
- 3) Да у гласачкој кутији нема контролног листа, односно да контролни лист није попуњен или да га није потписао први бирач и бар један члан бирачког одбора;
- 4) Да је збир броја неупотребљених гласачких листића и броја гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја гласачких листића које је примио бирачки одбор.

гласачких листића, садржина записника о раду бирачког одбора, сада је детаљно уређена законом. Посебна јемства утврђена су за представнике опозиционе изборне листе у бирачком одбору.¹³

Улога изборне администрације посебно је важна приликом утврђивања резултата избора. У том смислу одредбе у изборном закону су минуциозне. Посебна пажња посвећена је контроли записника о раду бирачког одбора, поступању са лаким грешкама, поступању са тешким грешкама, утврђено је када и под којим условим члан и заменик члана РИК има право да врши контролу записника о раду бирачког одбора, а конституисано је и ново правно средство, захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку (ZINP чл. 112). Закон, такође, сада прави разлику између збирног извештаја о гласању, које утврђује ЛИК у року од 96 часова од затварања бирачких места, и укупног извештаја о резултатима избора које утврђује РИК у року од 96 часова од затварања бирачких места за сва бирачка места.

Имајући у виду ова законодавна решења, јасно је да она не познају сталну професионалну изборну администрацију која би спроводила све радње у изборном поступку, почев од евиденције бирача, преко организовања и спровођења изборног процеса, финансирања, праћења медија до усавршавања изборног процеса (Dimitrijević 2020, 7). Стога, сасвим је оправдано питање да ли новоусвојена решења обезбеђују правну сигурност, равноправност свих учесника избора и да ли доприносе праведној пропорционалној представљености (Pastor 2022, 18).

МЕРЕ АФИРМАТИВНЕ АКЦИЈЕ

Афирмативна акција подразумева сет политика и практичних мера који фаворизује групе (углавном етничке групе и жене) које су историјски искусиле штету (Ђурић 2007, 8).

Када говоримо о остваривању изборних права жена, нови

13 Сходно чл. 107 ЗИНП, члан, односно заменик члана бирачког одбора који је именован на предлог опозиционе изборне листе има право да буде укључен у све активности бирачког одбора, а нарочито да учествује у примопредаји изборног материјала, разврставању и пребројавању гласачких листића, попуњавању записника о раду бирачког одбора приликом примопредаје изборног материјала. Председник бирачког одбора дужан је да подстиче чланове и заменике чланова бирачког одбора који су именовани на предлог опозиционе изборне листе да посебно провере одређене изборне радње, као што су: контрола исправности гласачке кутије, разврставање гласачких листића на важеће и неважеће и пребројавање гласова које су добиле изборне листе. Када се одређују повереници бирачког одбора за спровођење гласања ван бирачког места најмање један повереник мора бити представник опозиционе изборне листе (ZINP чл. 107).

изборни закон задржава решење уведено изменама из 2020. године, које подразумева да на изборној листи мора бити најмање 40% припадника мање заступљеног пола. Уколико приликом састављања изборне листе нису поштована, између осталог, законска правила о заступљености полова, РИК ће одбити да прогласи изборну листу. Нови изборни закон бави се и питањем заступљености полова у РИК у сталном саставу, што је значајан корак напред. Закон јасно дефинише број припадника једног и другог пола који треба да буду заступљени у сталном саставу РИК-а, у зависности од тога колико лица посланичка група може предложити.¹⁴ Закон о локалним изборима, у оквиру општих правила о предлагању чланова и заменика чланова у органе за спровођење локалних избора, садржи сличну одредбу. Наиме, када овлашћени предлагачи предлажу чланове и заменике чланова у ове органе, треба да воде рачуна о уравнотеженој заступљености полова, али и о потреби да се особе са инвалидитетом укључе у спровођење изборног поступка (Zakon o lokalnim izborima, čl. 13). Посматрачи OEBS/ODHIR у својим извештајима бавили су се учешћем жена у изборној администрацији. Они су запазили да у саставу бирачких одбора жене чине просечно једну трећину, уз изражене разлике између различитих делова земље. У том смислу, заступљеност жена у овим телима, по оцени OEBS/ODHIR, креће се од 80% у Војводини до 20% у Јужној Србији. Верујемо да ће оваква решења допринети балансираној полној структури органа за спровођење избора.

Ново изборно законодавство доноси низ новина на пољу олакшане политичке партиципације припадника националних мањина. Мера афирмативне акције изражена је у чињеници да је за проглашење изборне листе националне мањине потребно доставити 5.000 оверених изјава бирача, уместо до тада тражених 10.000 потписа. Слична одредба садржана је и у Закону о локалним изборима.¹⁵

14 Посланичка група којој припада право да предложи два лица у стални састав РИК дужна је да предложи по једног припадника оба пола. Посланичка група којој припада право да предложи три лица дужна је да предложи два припадника једног пола и једног припадника другог пола. Уколико посланичка група располаже правом да предложи четири лица онда је дужна да предложи по два припадника оба пола. У случају да тај број лица износи пет, дужна је да предложи три припадника једног пола и два припадника другог пола. Предлог посланичке групе којој припада право да предложи више од пет лица у стални састав РИК мора да садржи најмање 40% припадника мање заступљеног пола међу предложеним лицима (ZINP čl. 19).

15 Изборна комисија може прогласити изборну листу националне мањине ако подносилац изборне листе достави број изјава бирача који је двоструко мањи од броја који се тражи по општим правилима овог закона (Zakon o lokalnim izborima čl. 77)

Изборном листом националне мањине сматра се она изборна листа за коју је изборна комисија утврдила да је основни циљ њеног подношења представљање и заступање интереса националне мањине, као и заштита и побољшање права припадника националне мањине, у складу са међународним правним стандардима (ZINP čl. 139). Изборну листу националне мањине може поднети само политичка странка националне мањине или коалиција ових странака и, на њихов предлог, изборна комисија утврђује да ли ће она имати положај листе националне мањине. Недостатак оваквог решења јесте непостојање прецизних критеријума према којима се са сигурношћу може утврдити да је у питању листа националне мањине. Надлежни национални савет националне мањине може бити консултован о томе, али коначну одлуку доноси изборна комисија. Мишљење националног савета о статусу националне мањине могло би да има обавезујући карактер, посебно ако имамо у виду да је ово тело уставног ранга (Pastor 2022, 24). Тиме би се избегло увођење додатних услова за признавање статуса националних мањина, која превазилазе постојећи нормативни оквир, а које је изборна комисија рада да уводи. Наиме, РИК је одбијао да прогласи листу националне мањине јер (сви) кандидати нису уписани у посебан бирачки списак националних мањина (ПБС), сматрајући да основни циљ такве листе није представљање и заступање интереса дате националне мањине.¹⁶ Међутим, по налажењу Управног суда овакав закључак није прихватљив, имајући у виду да околност уписа у ПБС представља само услов за изборе у национални савет. Став Управног суда је да за статус националне мањине није нужно да су припадници националне мањине изабрали свој национални савет, већ свој идентитет могу да испоље и на други начин.¹⁷

У погледу расподеле мандата, изборне листе националних мањина задржале су право да у томе учествују и када освоје мање од 3% гласова бирача који су гласали. Када се расподељују мандати применом система највећег количника, количници изборних листа националних мањина које су освојила мање од 3% гласова се увећавају за 35%. Ово правило је први пут уведено изменама изборног законодавства 2020. године и примењивало се и на листе које су прешле изборни цензус. До тада, више година на снази је било решење које је захтевало да изборне листе националних мањина пређу „природни праг“, односно освоје број гласова потребан за освајање (бар) једног посланичког места. Новина у важећем

16 Rešenje 02 broj 013712/22 od 19.3.2022.

17 Presuda Upravnog suda 18 UŽ 31/22 od 25. 03. 2022.

законодавству јесте да се за 35% увећавају (само) количници изборних листа које су освојила мање од 3% гласова. Овакво правило отворило је бројна питања, првенствено да ли се тиме нарушава једнакост и дискриминишу грађани који не припадају националним мањина (Ђурић 2020, 38). Чак и када се увећање од 35% односи само на листе националних мањина које нису добиле 3% гласова, могућност дискриминације није анулирана јер се „услед снижења општег бирачког права смањује број расутих гласова“, који представљају „резервоар“ за расподелу мандата листа националних мањина (Ђурић 2020, 592).

Како би се избегло да се неке листе декларишу као мањинске, са првенственим циљем да користе мере афирмативне акције, закон садржи изричиту одредбу о забрани изигравања закона (*fraus legis*), којом се прописују услови под којима предлог за утврђивање положаја изборне листе националне мањине треба да буде одбијен. Поменућемо и да је законом утврђено да се у општини и граду у којима је на дан расписивања избора у службеној употреби језик националне мањине, израђује се и збирна изборна листа на језику и писму те мањине, поред збирне изборне листе на српском језику (ZINP čl. 83, Zakon o lokalnim izborima čl. 44 st. 4).

ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА

Заштита изборног права је предмет посебне главе у изборном законодавству, као што је и до сада био случај, али је структура правних средстава сада модификована. У ширем смислу, од значаја су одредбе закона, којим се утврђују резултати гласања на бирачком месту, јер су њима конституисана нека нова правна средства. Стога ће и ове одредбе бити предмет анализе. Истовремено, у погледу заштите изборног права сада се уочавају разлике у решењима садржаним у Закону о избору народних посланика и Закону о локалним изборима.

Правна средства у спровођењу избора, које представља нови Закон о избору народних посланика, јесу захтев за поништавања гласања на бирачком месту, приговор и жалба. Захтев за поништавање гласања на бирачком месту је ново правно средство, а могу га поднети подносилац изборне листе или бирач у року од 72 часа од затварања бирачког места (ZINP čl. 148). Бирач овакав захтев може поднети само у погледу гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка и ако га је бирачки одбор неосновано спречио да гласа или му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање. У погледу подносиоца изборних листа оваква

ограничења не важе, те они могу поднети захтева за поништавања гласања на било ком бирачком месту због неправилности током спровођења гласања. Законом је уређена садржина овог захтева, а по њему одлучује локална изборна комисија.¹⁸ Против решења којим је одбачен или одбијен захтев за поништавање гласања, може се поднети приговор РИК-у у року од 72 часа од објављивања решења. РИК по приговору одлучује такође у року од 72 часа (ZINP čl. 154).

У новом изборном закону задржани су приговор и жалба као правна средства заштите изборног права, али са значајним изменама. Сходно ранијим решењима, сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе располагају су правом подношења приговора због повреде изборног права у току избора или неправилности у поступку предлагања односно избора. У новом изборном закону, одредбе о приговору су структурисане тако да обухватају општа правила о праву на приговор (чл. 150), садржину приговора (чл. 151), рок за подношење (чл. 152), надлежност за одлучивање (чл. 153) Приговор може поднети подносилац проглашене изборне листе, као и политичка странка, посланичка група, кандидат за народног посланика, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе у законом прописаним случајевима. Приговор се може поднети против донете одлуке, против предузете радње, али и због пропуштања да се донесе одлука, односно предузме радња у спровођењу избора. Приговор се не може поднети против одлуке, радње или пропуштања да се донесе одлука, односно предузме радња за које је предвиђено друго правно средство. Значајна новина је што је рок за изјављивање приговора продужен и износи 72 часа од објављивања одлуке, односно предузимања радње коју подносилац сматра неправилном. Задржана је надлежност РИК-а да одлучује по приговорима, али у продуженом року од 72 часа од пријема приговора. У оквиру овог рока РИК је дужна да објави решење о приговору на својој веб-презентацији. Дакле, временски оквир за подношење приговора је продужен; такође, нова решења треба да допринесу транспарентнијем раду изборне комисије.

Садржина приговора је сада предмет законског регулисања, те у том смислу, за приговор више не важи правило да је лишен било каквих формалности и да је довољно да садржи навод због неправилности. Ако је приговор неразумљив или непотпун, РИК доноси решење којим га одбацује. Приликом одлучивања о захтеву за поништавање гласања на бирачком месту и на одлучивање по приговору сходно се примењују одредбе закона којим се уређује

¹⁸ Осим када је у питању гласање о иностранству, када о томе одлучује РИК.

општи управни поступак (ZINP čl. 159).

Ако РИК усвоји приговор, поништава одлуку донету у спровођењу избора, односно радњу предузету у спровођењу избора. РИК располаже правом одлучивања у пуној јурисдикцији и уместо оспорене и поништене одлуке, може донети другу одлуку. Исто тако, када нађе да решење којим је одлучено о захтеву за поништавање гласања на бирачком месту треба поништити, РИК може мериторно одлучити по том захтеву ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то (ZINP čl. 155).

Приговори који се упућују Републичкој изборној комисији могу се, с обзиром на ток изборног процеса, сврстати у три категорије: 1. приговори који се подносе у фази припреме избора (пре одржавања избора): они се везују за процес кандидовања и утврђивање изборних листа пријављених странака или се приговори односе на састав радних група и бирачких одбора; 2. приговори који се односе на неправилности на бирачким местима (на дан избора) и 3. приговори који се односе на постизборне активности Републичке изборне комисије, односно тичу се Извештаја о резултатима избора.

Против збирног извештаја о резултатима гласања подносилац проглашене изборне листе и бирач који је уписан у бирачки списак на бирачком месту које се налази на територији ЛИК могу поднети приговор РИК у року од 72 часа од објављивања збирног извештаја на веб презентацији. РИК-у се може поднети приговор против укупног извештаја о резултатима избора. Правом подношења приговора располажу подносилац изборне листе и бирач у року од 72 часа од објављивања укупног извештаја на веб презентацији (ZINP čl. 121 st. 4).

Суд пружа заштиту изборном праву у поступку по жалби на одлуке РИК-а; задржана је надлежност Управног суда када су у питању избори на републичком нивоу. Жалба се може поднети против решења РИК-а којим је одбачен или одбијен приговор, или због тога што у прописаном року није донета одлука по приговору. То значи да више не важи правило, садржано у ранијем ЗИНП, да уколико РИК не донесе решење по приговору у законом утврђеном року, сматра се да је приговор усвојен (ZINP 2020 čl. 96 st. 3). „Ћутање управе“ више нема дејство усвајања захтева. Питање активне процесне легитимације за подношење жалбе регулисано је у зависности од тога да ли је приговор одбачен/одбијен или усвојен. Против решења РИК-а којим је приговор одбачен или одбијен, жалбу може поднети подносилац приговора. Против решења РИК, којим је усвојен приговор, жалбу могу поднети подносилац проглашене

изборне листе, подносилац изборне листе, политичка странка, посланичка група, кандидат за народног посланика, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе, али под условом да је им је тиме што је усвојен приговор непосредно повређен правни интерес. Рок за жалбу, такође је очекивано продужен и износи 72 часа од објављивања решења, односно од истека рока у коме је требало да буде донета одлука по приговору. Управни суд доноси одлуку по жалби, такође, у року од 72 сата.

Ако Управни суд усвоји жалбу, он поништава одлуку донету у спровођењу избора, односно радњу предузету у спровођењу избора. Уколико Управни суд сматра да треба поништити одлуку против које је поднета жалба, он може мериторно одлучити по приговору ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то (ZINP čl. 158). Приликом одлучивања по жалби Управни суд сходно примењује одредбе закона којим се утврђује управни спор. Као и до сада, одлука донета у поступку по жалби је правноснажна и искључено је подношење ванредних правних средства предвиђених законом о управном спору. Ако Управни суд усвоји жалбу и поништи одлуку донету у спровођењу избора, односно радњу предузету у спровођењу избора, одговарајућа одлука се доноси, односно одговарајућа радња се предузима најкасније за десет дана од дана када је РИК примила одлуку Управног суда (ZINP čl. 158 st. 5).

Правна средства заштите изборног права у спровођењу локалних избора су приговор и жалба. Није предвиђен захтев за поништење гласања на бирачком месту, али је утврђено када изборна комисија поништава гласање на бирачком месту по службеној дужности (Zakon o lokalnim izborima čl. 56). Општа правила о приговору идентична су оним садржаним у Закону о избору народних посланика. Рок за подношење приговора и одлучивање по њему, такође, износи 72 часа. Но, највећа новина је у томе што по жалби на одлуке изборне комисије одлучује виши суд. Оваквим решењем искључена је надлежност Управног суда¹⁹ и отворено питање како ће се тој, потпуно новој, улози прилагодити виши суд.

19 Управни суд је привремено задржао надлежност да одлучује по жалби на решење изборне комисије на локалним изборима који су одржани 3.4.2022. године сходно чл. 98 Закона о локалним изборима.

ПОСМАТРАЊЕ РАДА ОРГАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА

Уважавајући препоруке из извештаја ОЕБЦ/КДИЉП изборно законодавство уводи одредбе о посматрању рада органа за спровођење избора. Закон препознаје домаће и стране посматраче. У својству домаћег посматрача може се појавити удружење регистровано у Републици Србији чији се циљеви остварују у области избора. Пријава се подноси РИК-у најкасније седам дана пре дана гласања. Међународна и страна организација и удружење који су заинтересовани да прате рад органа за спровођење избора могу поднети РИК-у пријаву за страног посматрача најкасније 10 дана пред дана гласања (ZINP чл. 162). Својство посматрача може се признати и страног држави, која је заинтересована да прати рад органа за спровођење избора, и која пријаву поднесе министарству надлежном за спољне послове. Закон препознаје посматрача рада изборне комисије и посматрача рада бирачког одбора. Представник посматрача рада бирачког одбора може да прати рад бирачког одбора од примопредаје изборног материјала пре гласања до окончања примопредаје изборног материјала после гласања, укључујући и отварање гласачке кутије, пребројавање гласова, утврђивање резултата гласања, гласање ван бирачког места.

ЗАКЉУЧАК

Усвајање новог изборног законодавства уследило је непосредно након уставног референдума, непуна два месеца пре одржавања ванредних парламентарних, редовних председничких и локалних избора и више од две године од покретања међустраничног дијалога о изборима.

У раду су анализиране новине које се односе на уживање изборног права, изборну администрацију, заштиту изборног права, мере афирмативне акције и посматрање рада органа за спровођење избора. Такође, примећујемо да су суштински елементи изборног система, који се тичу величине изборне јединице, начина кандидовања, типа изборне листе и изборне формуле за расподелу мандата, остали непромењени, иако се више пута указивало на неопходност њихове измене.

Корак напред је учињен решењем у изборном законодавству којом је начињена разлика између особа које су делимично и оних који су потпуно лишене пословне способности. Када је у питању

изборна администрација уведен је средњи ниво администрације, али је потврђено одсуство спремности да се успостави независан орган, који ће на компетentan и стручан начин водити изборни процес. Обрасци политичког уплива на састав, а тиме и одлучивање изборних комисија задржани су и под новим изборним законодавством. Када говоримо о заштити изборног права, постојећи двостепени систем надграђен је увођењем новог правног средства: захтева за поништавање гласања на бирачком месту. Корак напред јесу нова правна средства која се могу уложити у односу на одлуке о именовану органа за спровођење избора у сталном саставу. Када су у питању мере афирмативне акције, оне посебно долазе до изражаја у односу на припаднике националних мањина. Повлашћени положај листа националних мањина долази до изражаја у фази кандидовања и у фази расподеле мандата. Први пут изборни закон регулише положај домаћих и страних посматрача, што такође има позитиван предзнак.

Новоусвојени законски оквир несумњиво садржи извесна побољшања у односу на раније важеће законодавство. Међутим, пропуштена је ретка прилика да се многи, раније уочени недостаци у овој сфери, отклоне, а остало се доследно проблематичној пракси да се изборни закон мења непосредно пре одржавања избора. Заштита изборног права, иако нормативно унапређена, на недавно одржаним изборима показала је своје недостатке. (Не)очекивано понављање (само) парламентарних избора на једном бирачком месту значајно је продужило објављивање коначних изборних резултата.²⁰ То се одразило на интегритет изборног процеса у целини. Одсуство демократске политичке културе, недовољно познавање изборних правила и одсуство одговорности према бирачима од стране изборне администрације и даље остају главна препрека у спровођењу изборних правила.

РЕФЕРЕНЦЕ

Alajos Kiss v. Hungary, No. 38832/06, Judgment of the Court of 20 May 2010. ECHR.

Balint, Pastor. 2022. „Nova izborna regulativa i princip reprezentativnosti: zakon o izboru narodnih poslanika i zakon

20 На седници, која је одржана 5. јула, РИК је усвојио Извештај о укупним резултатима Избора за народне посланике, на основу збирних извештаја о резултатима гласања на изборима одржаним 3. априла 2022. и поновљеним на 54 бирачка места 16. априла 2022. и на једном бирачком месту 28. априла, 27. маја, 23. и 30. јуна 2022. године. Извор: (RIK 2022).

- o lokalnim izborima“. *Srpska politička misao* 75 (1): 9-32. doi:10.22182/spm.7512022.1
- Dimitrijević, Predrag. 2020. „Uporedni modeli izborne administracije i najbolji model za Republiku Srbiju“. U *Dijalog o izborima 2020, Bilten br. 3, Izborni sistem i izborna zakonodavstvo*. ur. Dejan Milenković, 4-9. Beograd: Fakultet političkih nauka
- Đurić, Vladimir. 2007. *Afirmativna akcija*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Đurić, Vladimir. 2020. „Pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu u Republici Srbiji“. U *Dijalog o izborima 2020, Bilten br. 3, Izborni sistem i izborna zakonodavstvo*. ur. Dejan Milenković, 27-43. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Đurić, Vladimir. 2020. „Zakonsko uređivanje učešća nacionalnih manjina u predstavničkim telima u svetlu shvatanja Ustavnog suda Srbije“. U *Unifikacija prava i pravna sigurnost. Zbornik radova 33. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*. Beograd. 579-593.
- Farrell, David. 2010. *Electoral systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, Macmillan.
- Marković, Đorđe. 2022. “Protection of the freedom to vote in the Republic of Serbia-election administration in the light of the new electoral laws”. U *Protection of human rights and freedoms in light of international and national standards*, ur. Dragan Blagić, 185- 211. Kosovska Mitrovica: Faculty of Law.
- Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2022. Republika Srbija-predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. april 2022. Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima.
- Nastić, Maja. 2015. „Izborna prava osoba sa invaliditetom“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 70: 137-155
- OEBS. 2002. Izveštaj OEBS/KDILP Misije za posmatranje izbora. Vanredni opštinski izbori za predsednike opština i odbornika u Bujanovcu, Medveđi i Preševu 28. jul 2002.
- OEBS. 2020. Specijalna misija KDILJP-a za procenu izbora. Konačni izveštaj. Parlamentarni izbori 21.6.2020.
- Pajvančić, Marijana. 1997. „Nova izborna geografija“. U: *Oko izbora*. Izveštaj CEDID-a sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji (septembar-oktobar 1997). ur. Slobodanka Nedović. Beograd: Dosije. 53-7.
- Presuda Upravnog suda 18 Už 31/22 od 25.3.2022.
- Republička izborna komisija [RIK]. 2022. Izveštaj RIK-a o ukupnim

- rezultatima izbora Izbora za narodne poslanike od 5.7.2022.
<https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/324925/79-sednica-republicke-izborne-komisije.php>
- Rešenje RIK 02 broj 013712/22 od 19.3.2022.
- Salontaji-Drobnjak v. Serbia*, No. 36500/05, Judgment of the Court of 13 October 2009. ECHR.
- Sartori, Đovani. 2003. Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi. Beograd: Filip Višnjić.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06
- Zakon o izboru narodnih poslanika „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/2000-897, 57/2003-41 (US), 72/2003-1 (dr. zakon), 18/2004-1, 85/2005-30 (dr. zakonik), 101/2005-28 (dr. zakon), 104/2009-57 (dr. zakon), 28/2011-22 (US), 36/2011-93, 12/2020-3, 68/2020-3
- Zakon o izboru narodnih poslanika „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 14/2022
- Zakon o izboru predsednika Republike „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 14/2022
- Zakon o lokalnim izborima „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 14/2022

Maја Nastić*

Faculty of Law, University of Niš

ELECTION RULES CHANGES: NEW SOLUTIONS, A STEP FORWARD?

Resume

The paper analyzes the novelties contained in the current electoral legislation, which was established at the beginning of the year and implemented in the elections held in April. The paper aims is to evaluate whether recently enacted electoral laws contribute to the establishment of a higher degree of democracy and transparency in the procedures of electing a member of parliament, the President and the councillors of assemblies of local self-government units. The Law on the Election of Members of Parliaments, which serves as the main electoral law, is in the focus of the paper. The analysis includes the following segments of electoral legislation: suffrage, electoral administration, protection of electoral law, affirmative action measures and observation of the work of election authorities. We also notice that the essential components of the electoral system-the size of the electoral unit, the process of candidate selection, the type of electoral list and the electoral formula for the distribution of mandates -remained unchanged, although the necessity of their change was pointed out several times.

A step forward was made by the solution in the electoral legislation, which made a distinction between persons who are partially and those who are completely divested of legal capacity. The intermediate level of administration is introduced when it comes to electoral administration. It is proven that there is a lack of readiness to establish an impartial administration that would oversee the

* E-mail: maja@prafak.ni.ac.rs

* Овај рад је примљен 29. јула 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2022. године.

electoral process competently and professionally. The new electoral law keeps the patterns of political influence on the composition, and consequently the decision-making of electoral commissions. When it comes to the protection of the electoral right, the existing two-tier system has been upgraded with the introduction of a new legal instrument: a request for annulment of voting at the polling station. Appeals against the decision on the appointment of a member and deputy member of the electoral commission are another step forward. When it comes to affirmative action measures, they come to the fore, especially in relation to members of national minorities. The national minority electoral list is given preference during the phase of distributing mandates and nominations. Another encouraging development is the election law's first-ever regulation of local and international observers.

Comparing the newly established legal framework to the earlier law, there are unquestionable certain advances. However, a rare opportunity to eliminate many of the noted shortcomings in this area, was lost, and the problematic practice of amending electoral legislation before an election remained. The protection of electoral rights, although normatively improved, during the last elections showed its bad side. The (un)expected multiple reruns of (only) parliamentary elections at one polling station significantly extended the announcement of the final election results. The integrity of the electoral process as a whole was impacted by this. However, the primary barriers to the implementation of electoral laws continue to be the absence of democratic political culture, lack of voter responsibility on the part of the electoral administration, and a lack of voter understanding.

Keywords: elections, suffrage, electoral administration
