

IZBORI 2023

(NE)DOKAZANE NEPRAVILNOSTI

**Rešavanje izbornih
sporova**

**[studija slučaja:
Srbija 2023]**

April 2024. godine

SADRŽAJ

1	Skraćenice.....	2
2	Uvodne napomene.....	2
3	Važeći pravni okvir	5
4	Izborni sporovi u brojevima	8
4.1	Nivo izbora.....	8
4.2	Podnosioci / Učesnici u postupcima zaštite izbornih prava.....	11
4.3	Vrsta postupaka i nadležne komisije	12
4.4	Vrste nepravilnosti / predmeti prigovora i zahteva.....	14
4.5	Dokazivanje i ishodi postupaka.....	17
4.5.1	Postupci koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja.....	17
4.5.2	Ishodi: opšta slika	23
4.6	Odluke po žalbama	25
4.7	Zaštita izbornih prava pred Ustavnim sudom	26
5	Zaključci i preporuke	27
5.1	Zaključci / najvažniji nalazi	27
5.2	Strateške intervencije / preporuke.....	29
5.2.1	Institucionalni model rešavanja sporova.....	29
5.2.2	Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova.....	30
4.8.3.	Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka.....	31
4.8.4.	Informisanje i edukacija javnosti.....	32

1 SKRAĆENICE

APV	Autonomna pokrajina Vojvodine	LIK	Lokalna izborna komisija
BM	Biračko mesto	NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
BO	Birački odbor	OIK	Opštinska izborna komisija
GIK	Gradska izborna komisija	PIK	Pokrajinska izborna komisija
DS	Demokratska stranka	PSG	Pokret slobodnih građana
ZINP	Zakon o izboru narodnih poslanika	RIK	Republička izborna komisija
ZLI	Zakon o lokalnim izborima	SDPS	Socijaldemokratska partija Srbije
JBS	Jedinstveni birački spisak	SPS	Socijalistička partija Srbije

2 UVODNE NAPOMENE

Analiza **(Ne)dokazane nepravilnosti – Rešavanje izbornih sporova tokom izbora 2023. godine**, treći je prirodni nastavak i produžetak CeSID-ovog rada u oblasti izborne pravde u Srbiji. Naime, na proleće 2021. godine nastala je studija [Izborna pravda: ovde, danas, sutra \[Slučaj Srbija\]](#), koja je za cilj imala da ukaže na važnost rešavanja izbornih sporova kao vitalnog stuba u izbornom procesu i, još specifičnije, da produbi znanja o ovoj oblasti, upozna građane s mehanizmima zaštite, podigne kapacitete političkih stranaka i organizacija, te da ukaže na prioritetne oblasti za buduće strateške i praktične intervencije. Ova studija identifikovala je prioritetne oblasti za dalji rad, te je u skladu sa njima, ali i sa dešavanjima na domaćoj političkoj sceni (bojkot izbora, međustranački dijalozi, izmene zakona, aprilski izbori), CeSID 2022. godine objavio detaljnu studiju [Izborni sporovi u Srbiji: I, šta ćemo sad? \[Aprilski izbori 2022\]](#). Ova studija imala je za cilj da, između ostalog, analizira efikasnost, efektivnost, transparentnost i pravičnost procesa rešavanja izbornih sporova u Srbiji nakon usvajanja i prve primene seta novih izbornih zakona, ali i da pomogne osnaživanju političkih organizacija i izbornih učesnika da učestvuju u ovom procesu, a građanima i civilnom društvu da bolje razumeju procedure i sistem zaštite izbornih prava.

Konačno, a sa ciljem pružanja dragocenog uvida u temu koja je ekstremno osetljiva, a ipak i dalje potcenjena u svojoj važnosti, CeSID nakon još jednog izbornog ciklusa objavljuje novu studiju o rešavanju izbornih sporova u Srbiji. **Fokus studije** je analiza rada izbornih komisija tokom decembarskih izbora 2023. godine, odnosno njihov pristup odlučivanju po prigovorima na radnje ili odluke (ili odsustvo istih) i po zahtevima za poništavanje glasanja usled nepravilnosti na biračkim mestima. Sa druge strane, jednaka pažnja posvećuje se analizi pristupa podnosilaca zahteva i prigovora, procesu dokazivanja i ishodima postupaka, kako bi se utvrdilo do koje mere proces funkcioniše i garantuje efikasan pristup pravdi. Polazna pretpostavka od koje se krenulo, kao i u prethodnim slučajevima, je da se prikupljeni podaci analiziraju u odnosu na **idealtipski model sistema izborne pravde koji je zasnovan na četiri principa**:

- 1) **Pravičnost.** Pravičnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo da se bude obavešten o postupku i njegovom toku, razuman rok da se pripremi argumentacija i da se utvrde

činjenice, kao i pravo da se sprovede nepristrasan postupak utvrđivanja svih činjenica, eventualnih saslušanja i donošenja odluka.

- 2) **Efikasnost.** Efikasnost procesa zaštite izbornih prava podrazumeva brzinu postupka, adekvatne rokove za izjavljivanje prigovora i žalbi i efikasno rešavanje svih vrsta izbornih sporova i žalbi.
- 3) **Efektivnost.** Efektivnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo na pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna, pravo na žalbu/sudsko odlučivanje i pravo na efikasan pravni lek.
- 4) **Transparentnost.** Transparentnost zaštite izbornih prava zahteva pristup svim informacijama o sporovima (idealno u realnom vremenu, dok se proces sprovodi), otvorena ročišta i javno dostupne odluke, u skladu sa zakonskim okvirima.

Analiza je zasnovana na **ukupno 929 postupaka koji su vođeni pred lokalnim izbornim komisijama, Pokrajinskom izbornom komisijom i Republičkom izbornom komisijom**, u toku trajanja celokupnog izbornog procesa. Podaci o postupcima (sa ključnim informacijama o podnosiocima, ishodima, predmetima) preuzeti su iz javno dostupnog [Registra prigovora](#) koji je prvi put na ovim izborima, odnosno na ovakav način objavio RIK (i omogućio preuzimanje podataka). Kako bi se ispunila svrha istraživačkog projekta, CeSID je „ručno“ analizirao sve postupke i podatke iz Registra dopunio elementima koji se odnose na *dokazivanje nepravilnosti* (da li su priloženi bilo kakvi dokazi uz prigovor/zahtev, i ako jesu, koji), *osnov postupka* (preciziranje kategorija u skladu sa prethodnim analizama) i *ishod postupka* (najpre kada je reč o razlozima odbacivanja prigovora i zahteva). Na ovaj način, omogućeno je detaljnije i temeljnije razumevanje ključnih problema u domaćem procesu rešavanja izbornih sporova, a u cilju **reevaluiranja prethodno definisanih prioriteta i preporuka za unapređenje ovog sistema u svetlu novih propisa, novih nalaza i novih okolnosti**.

Podsećanja radi, CeSID je u obe prethodne analize **identifikovao i predložio intervencije u četiri oblasti**¹:

- (1) **institucionalni model rešavanja izbornih sporova** - koherentna reforma izborne administracije koja uključuje: samoinicijativno odlučivanje izbornih komisija u slučaju nepravilnosti, uvođenje međuorgana za sprovođenje izbora, uspostavljanje sistema upravljanja predmetima, uređivanje pitanja pasivizacije adrese, promena pravnog okvira za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa, uvođenje mehanizma Opšteg uputstva kojim se uređuje postupanje u izbornim predmetima u javnim tužilaštvima i unapređenje Krivičnog zakonika;
- (2) **pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova** - promena rokova za podnošenje prigovora, propisivanje javnih slušanja u specifičnim situacijama, preciziranje odredbi o komunikaciji prvostepenih i drugostepenih organa, usklađivanje zakona radi ujednačavanja rokova na svim nivoima izbora, pokretanje postupaka elektronskim putem, redefinisane pravila o Zapisniku o radu biračkog odbora, ispitivanje kriterijuma za poništavanje glasanja i promena odredbi Zakona o sprečavanju korupcije;

¹ Ovde su zbirno prikazane sve preporuke koje je CeSID razvijao na osnovu prethodnih studija. Pojedinačne preporuke iz 2021. godine dostupne su [ovde](#), a iz 2022. godine [ovde](#).

(3) **pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka** - reforma Krivičnog zakonika (kroz niz izmena i dopuna članova, uvođenje novih krivičnih dela i proširivanje opsega postojećih), podsticanje uloge tužilaštva u cilju efikasnije primene sankcija, uređivanje pitanja manjinskih lista i stepenovanje pravnih lekova; i

(4) **informisanje i edukacija javnosti** (godišnji planovi i programi obuke za izbornu administraciju na svim nivoima, za političke stranke i organizacije na svim nivoima i za predstavnike Upravnog suda na svim nivoima, sprovođenje edukativnih kampanja za birače i priprema lako dostupnih formulara za podnošenje prigovora).²

Konačno, kao poslednju napomenu, izdvajamo da je pri čitanju analize i razumevanju podataka potrebno imati u vidu i **kontekst**. Najpre, izborni zakoni su izmenjeni pre tri godine (neposredno pred junske izbore 2021. godine) i drastično su promenili „pravila igre“, uključujući i kompletan sistem zaštite izbornih prava. Kao posledica ovih reformi, učesnici u izbornom procesu dobili su izmenjene uloge u sistemu zaštite izbornih prava, a organima za sprovođenje izbora nadležnosti u ovoj oblasti radikalno su izmenjene, pa su tako LIK-ovi pod mnogo većim opterećenjem, a viši sudovi su tek preuzeli nadležnost za odlučivanje po žalbama u sporovima vezanim za lokalne izbore. Posledično, **pravila se još uče, greške su česte, a sistem je još uvek zbunjujuć i nedovoljno poznat za neke aktere**. Sa druge strane, građanima su i u „starom“, mnogo dugovečnijem sistemu zaštite izbornih prava nedostajala **osnovna znanja za učešće u ovim procesima** (podsećanja radi, CeSID-ovo [istraživanje iz 2021.](#) godine pokazalo je da je tek 10% građana znalo kako se podnosi prigovor), a nije ih odlikovao ni preterani aktivizam u ovim procesima ([prethodna analiza](#) utvrdila je da su od zbirno 1.295 postupaka, građani pokrenuli svega 34, odnosno 5%). Svemu ovome treba dodati i **komplikovanu političku situaciju u zemlji**, koju trajno karakterišu potpuno nepoverenje između političkih aktera, visoka polarizacija oko praktično svih važnih pitanja u društvu i prekid političkog dijaloga. Eskalacija političke krize koja se ogleda u nepriznavanju rezultata izbora, optužbama za krađu i prekrajanje izborne volje, a zatim i u ponovljenim beogradskim izborima (zakazanim za početak juna 2024. godine), posebno podvlači važnost **garantovanja pravednog i efikasnog sistema rešavanja izbornih sporova kao vitalnog i presudnog dela izbornog procesa**. Ovo posebno ističemo imajući u vidu nestabilnost institucija i procedura sa jedne strane, odnosno snažan uticaj političkih stranaka i organizacija na osnove pravnog okvira izbora, sa druge strane.

² I ODIHR je u dosadašnjim izveštajima svojih posmatračkih misija tretirao pitanje zaštite izbornih prava i u skladu sa tim definisao i preporuke. Nakon [izbora 2022.](#) godine, navedene su dve: U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, Upravni sud bi trebalo da bude zakonski obavezan da razmatra sve predmete u vezi sa izborima na javnim raspravama na kojima stranke imaju pravo da budu saslušane (ostale preporuke #21) i Nadležni organi treba da preduzmu brze i efikasne korake da istraže navode o prekršajima, uključujući zastrašivanje birača i kupovinu glasova. Počinioци treba da se blagovremeno pozovu na odgovornost. Ombudsman treba da usvoji proaktivan pristup, uključujući kampanje informisanja birača, kako bi podstakao birače da prijave takva kršenja (ostale preporuke #22). Prva preporuka definisana je na sličan način i nakon [izbora 2023.](#) godine (ostale preporuke #21).

3 VAŽEĆI PRAVNI OKVIR

Sistem zaštite izbornih prava u Srbiji menjan je poslednji put 2022. godine, u sklopu šire reforme seta izbornih zakona. Trenutni sistem uređen je [Zakonom o izboru narodnih poslanika](#) (glava XI), [Zakonom o lokalnim izborima](#) (glava IX), posredno [Zakonom o izboru predsednika Republike](#), takođe iz 2022. godine, i nizom drugih zakona koji posredno tretiraju zaštitu izbornih prava. Tu spadaju [Zakon o jedinstvenom biračkom spisku](#) i sa njime povezano [Uputstvo o sprovođenju Zakona o JBS](#), [Zakon o opštem upravnom postupku](#), [Zakon o finansiranju političkih aktivnosti](#), [Zakon o sprečavanju korupcije](#), ali i brojna uputstva, pravilnici i odredbe izbornih komisija. Kako su predmet ove analize **postupci pred izbornim komisijama**, odnosno zahtevi za poništavanje glasanja usled nepravilnosti u vezi sa sprovođenjem glasanja i prigovori u toku celokupnog izbornog procesa, pregled važećeg pravnog okvira biće fokusiran upravo na najvažnije odredbe u ovim oblastima.

Kada je reč o licima koja imaju legitimaciju da pokreću postupke, novi zakoni propisuju ukupno **10 različitih vrsta podnosilaca**:

- **Podnosioci proglašenih izbornih lista:** u praktično svim vrstama administrativnih sporova, protiv usvojenih odluka ili radnji (ili ukoliko nisu usvojene/preduzete) i zbog nepravilnosti na biračkim mestima;
- **Birači:** zbog nepravilnosti na biračkom mestu na kome su registrovani da glasaju, ukoliko su sprečeni da glasaju i ukoliko su im ugroženi sloboda i tajnost glasa. Osim zbog nepravilnosti na biračkim mestima, birači mogu da podnesu prigovor u određenim administrativnim sporovima, kao što je proglašenje izbornih lista ili utvrđivanje rezultata.
- **Podnosioci izbornih lista:** ukoliko Republička izborna komisija odbije proglašenje liste;
- **Političke stranke:** samo i određenim administrativnim sporovima, kao što je imenovanje proširenog sastava izbornih komisija ili protiv odluke o proglašenju neke liste;
- **Kandidati / nosioci izbornih lista / lica čije ime je u nazivu liste:** ukoliko Republička izborna komisija odbije proglašenje liste;
- **Poslaničke grupe:** protiv odluke o stalnom sastavu biračkih odbora;
- **Posmatrači:** protiv odluke RIK da odbije zahtev posmatrača za nadzorom nad štampanjem ili uručivanjem izbornog materijala;
- **Ministarstvo spoljnih poslova:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora;
- **Ministarstvo pravde:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora i
- **Načelnici lokalnih samouprava:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora³.

³ *Ministarstvo spoljnih poslova može uložiti prigovor protiv odluke koja se odnosi na stalni sastav BO u inostranstvu, Ministarstvo pravde na odluku koja se odnosi na stalni sastav BO u zavodima za izvršenje*

Ova nova pravila pravo na podnošenje zahteva, prigovora ili žalbi zasnivaju na pravnom interesu za učešće u ovim sporovima i zamenjuju prethodna pravila koja su predviđala da se pravo na podnošenje prigovora daje *biračima, kandidatima i podnosiocima izbornih lista*. Zakonom iz 2022. godine, biračima je pravo na učešće u izbornim sporovima praktično suženo i ograničeno⁴, dok je podnosiocima izbornih lista značajno prošireno i ova grupa aktera ima zakonsko ovlašćenje da pokreće procese zaštite izbornih prava u svim fazama izbornog procesa.

Pravni mehanizmi koji su podnosiocima na raspolaganju, po novom zakonodavnom okviru, zavise od nivoa izbora:

→ U slučaju **republičkih izbora (parlamentarnih, predsedničkih)**, podnosioci mogu podneti **zahtev za poništavanje glasanja, prigovor i žalbu**.

- **Zahtev za poništavanje glasanja** podnosi se LIK-u usled nepravilnosti u vezi sa glasanjem, najkasnije 72 sata nakon zatvaranja biračkih mesta. Podnosioci ih mogu podneti iz svih razloga propisanih zakonom, dok ih birači mogu podneti ukoliko su lično njima ugroženi tajnost glasa ili sloboda glasa, odnosno ukoliko su neosnovano sprečeni da glasaju. Svaki zahtev mora da sadrži obavezne elemente, kao što su kontakt podaci, predmet zahteva, činjenice, dokazi i slično. Rešenje po zahtevu LIK usvaja u roku od 72 sata i objavljuje ga na veb sajtu.
- **Prigovor** protiv donete odluke, protiv preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora mogu podneti podnosioci proglašanih izbornih lista, dok druge kategorije lica to mogu uraditi u manjem obimu slučajeva. Elementi prigovora takođe su propisani kao i u slučaju zahteva za poništavanje glasanja. Rokovi su isti, 72h za podnošenje i 72h za odlučivanje, a nadležnost za odlučivanje ima Republička izborna komisija. RIK ima nadležnost da odlučuje i po **prigovorima protiv rešenja kojim je odlučeno o zahtevu za poništavanje glasanja na biračkom mestu**, što zapravo znači da RIK ima funkciju i prvog i drugog stepena zaštite izbornih prava, u zavisnosti od slučaja. Rokovi su propisani na isti način – 72h + 72h za odlučivanje, uz dodatna 72h koja se ostavljaju za dostavljanje dokumentacije od prvog ka drugom stepenu.
- Konačno, **žalba protiv rešenja RIK** kojim je odlučeno po prigovoru se izjavljuje **Upravnom sudu**, u roku od 72h od donošenja rešenja. Odluka se donosi najkasnije u roku od 96h, gde spada 24h za dostavu dokumenata od RIK-a ka Upravnom sudu, kao i 72h za odlučivanje. Odluka doneta u postupku po žalbi je pravosnažna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor.

→ U slučaju **lokalnih izbora**, podnosioci mogu podneti **prigovor i žalbu**.

- **Prigovor** se može podneti protiv donete odluke, preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju lokalnih izbora i on mora

sankcija, a načelnici lokalnih samouprava samo ukoliko su oni imenovali članove umesto poslaničkih grupa (ako su poslaničke grupe propustile ovu mogućnost).

⁴ Za razliku od prethodnog zakonskog okvira, po kome su birači mogli da ulože prigovore zbog nepravilnosti na svakom biračkom mestu, novi propis ovo pravo ograničava na tri slučaja (ugroženi sloboda i tajnost glasa, sprečenost da se glasa) i vezuje ga isključivo za ona biračka mesta na kojima su birači upisani u izvod iz biračkog spiska. Pretpostavka je da je novo rešenje nastalo kako bi se sprečila zloupotreba prava na podnošenje prigovora.

sadržati niz elemenata kao što su činjenice, dokazi, kontakt podaci i slično (član 80 ZLI). Prigovor se podnosi LIK-u u roku od 72h od objavljivanja odluke, odnosno preduzimanja radnje koju podnosilac smatra nepravilnom, ako drugačije nije određeno ovim zakonom, a LIK ima još 72 sata da donese i objavi rešenje po prigovoru. Svojom odlukom LIK može poništiti prethodnu odluku ili može doneti drugu odluku umesto poništene.

- Zaštita izbornih prava kod lokalnih izbora je dvostepena, pa se protiv rešenja izborne komisije može podneti **žalba višem sudu** na čijem se području nalazi sedište skupštine u roku od 72 časa od objavljivanja tog rešenja na sajtu LIK-a. Po podnetoj žalbi, izborna komisija mora da dostavi sve spise sudu u roku od 24h, a sud zatim donosi odluku po žalbi u roku od 72 časa. Odluka suda (usvajanje, odbijanje ili odbacivanje žalbe) je konačna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor.

Novi zakonodavni okvir propisao je i neka nova pravila i mehanizme koji su na raspolaganju učesnicima u izbornom procesu, a od važnosti su za ocenu kvaliteta procesa zaštite izbornih prava. Prva od njih je **mehanizam izazova**, odnosno **zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku**. Pravo na pokretanje ovog mehanizma imaju opozicione izborne liste sa više od 2% glasova (prema preliminarnim rezultatima), kao i manjinske opozicione liste sa više od 1% glasova. Ovaj zahtev podnosi se za najviše 5% biračkih mesta na teritoriji jedne lokalne izborne komisije i može rezultirati rešenjima o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora u slučaju minornih neslaganja, odnosno do poništavanja glasanja ukoliko su utvrđene nepravilnosti koje dovode do ponavljanja glasanja. Novi propisi definisali su i pravo **posmatrača da popune i potpišu zapisnik o radu posmatrača**, kao dokument koji sadrži podatke o predstavnicima posmatrača koji su pratili rad biračkog odbora, kao i njihove eventualne primedbe (član 168 novog Zakona o izboru narodnih poslanika).

Konačno, propisi su jasno postavili i **pravila o poništavanju glasanja po službenoj dužnosti**. Tako se propisuje da će LIK doneti **rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja**, ako: (1) glasanje na biračkom mestu nije održano ili je prekinuto, a nije nastavljeno; (2) LIK ne dobije zapisnik o radu biračkog odbora; (3) dostavljeni zapisnik o radu biračkog odbora nisu potpisala najmanje tri člana biračkog odbora i (4) postoje grube logičko-računske greške u popunjavanju zapisnika o radu biračkog odbora koje se nisu mogle otkloniti ni nakon uvida u celokupni izborni materijal sa biračkog mesta. Osim toga, **automatsko rešenje o poništavanju glasanja** na biračkom mestu LIK usvaja ukoliko je: (1) broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore; (2) birački odbor omogućio da glasa lice koje nije upisano u izvod iz biračkog spiska; (3) u glasačkoj kutiji nema kontrolnog lista, odnosno kontrolni list nije popunjen ili da ga nije potpisao prvi birač i bar jedan član biračkog odbora i (4) zbir broja neupotrebljenih glasačkih listića i broja glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja glasačkih listića koje je primio birački odbor.

Ovakav zakonodavni okvir na snazi je tek dve godine, a njegove drastične promene i novine koje je doneo značajno su uticale na kvalitet izborne pravde u Srbiji. Učesnici izbornog procesa još uvek se upoznaju sa pravima i obavezama, a isto se može reći i za lokalne izborne komisije koje su preuzele odlučivanje u izbornim sporovima i na republičkim izborima. Dok je rad ove dve vrste učesnika u izbornim procesima moguće oceniti kroz dalju analizu, nepoznanica praktično i dalje ostaju **viši sudovi**, koji su nadležnost za rešavanje izbornih sporova preuzeli tek sredinom 2023. godine.

4 IZBORNI SPOROVI U BROJEVIMA

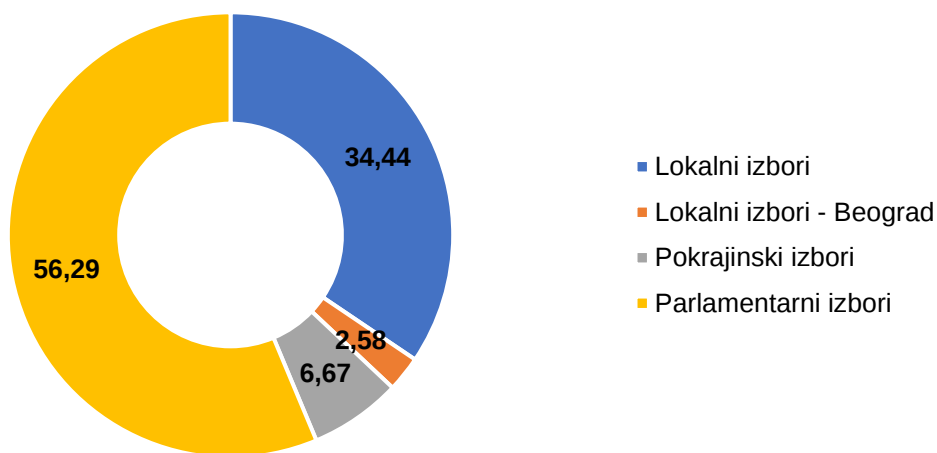
Kao što je objašnjeno u uvodnim i metodološkim napomenama, za potrebe analize procesa rešavanja izbornih sporova na izborima održanim u decembru 2023. godine, korišćena je **baza podataka** koja je dostupna na [sajtu Republičke izborne komisije](#). Ova baza obuhvata **ukupno 929 postupaka** u svim fazama izbornog procesa i na svim nivoima, te su ovi postupci i predmet analize, uz još 275 postupaka po žalbama koji su samo posredno predmet ove analize.

Imajući u vidu raniji CeSID-ov rad u oblasti rešavanja izbornih sporova, tamo gde je osnovano i moguće biće izvršena poređenja sa prethodnim nalazima, posebno sa podacima prikupljenim u okviru studije [„Izborni sporovi u Srbiji – Aprilski izbori: i šta ćemo sad?“](#), koju je CeSID objavio 2022. godine.

4.1 NIVO IZBORA

Od ukupno **929 slučajeva** koji su predmet analize, **344 je pokrenuto na nivou lokalnih izbora**, u šta ubrajamo i 24 predmeta koja su podneta na beogradskim izborima, **62 je pokrenuto usled nepravilnosti na pokrajinskim izborima**, a **523 usled nepravilnosti na parlamentarnim izborima**. Procentualno posmatrano, slučajevi zabeleženi zbog nepravilnostima na beogradskim izborima zauzeli su tek 2.58% ukupnog broja analiziranih predmeta, 6.67% se odnosi na pokrajinske, 34.44% na lokalne izbore u drugim jedinicama lokalne samouprave, a 56.29% na parlamentarne izbore.

Grafikon 1: Nivo izbora na kojima su pokrenuti postupci zaštite izbornih prava, u %



U tabeli 3.1. prikazana je „opterećenost“ izbornih komisija širom Srbije izbornim predmetima u posmatranom periodu. Deset lokalnih izbornih komisija koje su pred sobom imale najviše posla su Vranje (ubedljivo najviše, čak 111 predmeta), Trgovište (43), Novi Pazar (39), Beograd (24), Leskovac (21), Bački Petrovac (17), Bela Palanka (15), Vlasotince (15), Niš (13) i Babušnica (13). Kod svih ostalih izbornih komisija predmeta je bilo manje, a kod većine ih je bilo po jedan ili dva.



Od 111 postupaka koji su vođeni u **Vranju**, 108 se odnosilo na lokalne izbore, od čega je 106 pokrenula izborna lista Hrabro za Vranje – SRCE, DS, PSG, Ekološki ustanak – Čuta. Svi ovi postupci pokrenuti su u formi prigovora zbog identično navedenih nepravilnosti na svih 106 biračkih mesta u ovom gradu.

Svaki prigovor navodio je da je na biračkom mestu broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore i da je zbir broja neupotrebljenih glasačkih listića i broja glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja glasačkih listića koje je primio birački odbor na biračkom mestu. Osim ove dve nepravilnosti, neki prigovori sadržali su i dodatne, kao što su nepravilnosti u procesu glasanja, organizovano dovoženje birača na biračka mesta, prisustvo neovlašćenih lica na biračkim mestima i drugo. Svi prigovori su odbačeni kao nepotpuni „imajući u vidu da tvrdnje iznete u prigovoru nisu potkrepljene nijednim dokazom, a koji je obavezan, sadržajni element prigovora⁵“.



Sa druge strane, u **Trgovištu** je sve postupke osim jednog pokrenula Socijalistička partija Srbije – 23 zbog nepravilnosti na lokalnim izborima i 19 zbog nepravilnosti na parlamentarnim izborima⁶. Izjavljeni prigovori navodili su da postoji razlika između broja upisanih birača na parlamentarnim i na lokalnim izborima, zbog čega se „ne zna na kom su biračkom spisku s obzirom da je birački spisak jedinstven za sve birače⁷“. Svi su odbačeni kao izjavljeni od strane neovlašćenog lica.

Tabela 1. Broj postupaka u odnosu na izborne komisije, svi nivoi izbora

GRADSKJE IZBORNE KOMISIJE					
Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi
Beograd*	24	Kraljevo*	9	Požarevac	1
Bor	2	Kruševac*	2	Prokuplje*	3
Valjevo	4	Leskovac*	21	Smederevo*	8
Vranje*	111	Loznica*	3	Sombor	2
Vršac	3	Niš	13	Sremska Mitrovica	3
Zaječar	1	Novi Pazar*	39	Subotica	12
Zrenjanin	8	Novi Sad	10	Užice	4
Jagodina	3	Pančevo	2	Čačak	7
Kikinda	2	Pirot*	4	Šabac*	6
Kragujevac*	6				
IZBORNE KOMISIJE GRADSKIH OPŠTINA					
Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi
Barajevo (BG)	1	Zemun (BG)	1	Rakovica (BG)	2
Voždovac (BG)	2	Lazarevac (BG)	1	Savski Venac (BG)	3
Vranjska Banja*	3	Mladenovac (BG)	3	Sopot (BG)	1
Vračar (BG)	1	Novi Beograd (BG)	4	Stari Grad (BG)	1
Grocka (BG)	1	Obrenovac (BG)	2	Surčin (BG)	1
Zvezdara (BG)	3	Palilula (BG)	5	Čukarica (BG)	4
OPŠTINSKE IZBORNE KOMISIJE					

⁵ Izvod iz jednog od rešenja GIK Vranje, po prigovoru [013-178-70/2023-10](#).

⁶ Socijalistička partija Srbije osvojila je 2.71% glasova na lokalnim izborima u Trgovištu, što znači da joj nedostajalo 10 glasova za ulazak u lokalni parlament.

⁷ Primer: Prigovor [013-208/2023](#)

Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi	Izborna komisija	Slučajevi
Ada	3	Žabalj	2	Odžaci	3
Aleksandrovac*	1	Žabari*	1	Paraćin*	5
Aleksinac	1	Žagubica*	3	Petrovac na Mlavi*	7
Alibunar	2	Žitište	4	Pećinci	2
Apatin	2	Žitorađa*	6	Plandište	2
Arandjelovac	1	Ivanjica	1	Požega*	1
Arilje	1	Indija	2	Preševo	1
Babušnica*	13	Irig	2	Priboj*	10
Bajina Bašta	1	Kanjiža	3	Prijepolje*	1
Batočina*	1	Kladovo	2	Ražanj*	2
Bač	2	Knić*	1	Rača*	4
Bačka Palanka	5	Knjaževac	1	Raška	1
Bačka Topola	3	Kovačica	4	Rekovac*	3
Bački Petrovac	17	Kovin	4	Ruma	2
Bela Palanka*	15	Kosjerić	2	Svilajnac	1
Bela Crkva	2	Koceljeva*	6	Svrljig	3
Beočin	4	Krupanj*	2	Senta	2
Bečej	2	Kula	8	Sečanj	2
Blace*	3	Kuršumlja*	10	Sjenica	1
Bogatić*	8	Kučevo*	4	Smed. Palanka	1
Bojnik*	6	Lajkovac*	4	Sokobanja*	2
Boljevac	1	Lapovo*	1	Srbobran	2
Bosilegrad	3	Lebane*	3	Sremski Karlovci	2
Brus*	4	Lučani	1	Stara Pazova	4
Bujanovac	1	Ljig*	2	Surdulica	2
Varvarin*	3	Ljubovija*	3	Temerin	2
Velika Plana*	3	Majdanpek	2	Titel	2
Veliko Gradište*	4	Mali Zvornik*	8	Topola*	4
Vladimirci*	1	Mali Idoš	2	Trgovište*	43
Vladičin Han	3	Malo Crniće*	3	Trstenik*	1
Vlasotince*	15	Medveđa*	2	Tutin	1
Vrbas	3	Merošina*	3	Čičevac*	1
Vrnjačka Banja	1	Mionica	10	Čuprija*	5
Gadžin Han*	3	Negotin	3	Ub*	2
Golubac*	1	Nova Crnja	1	Crna Trava*	1
Gornji Milanovac	2	Novi Bečej	2	Čajetina	1
Despotovac*	2	Novi Kneževac	1	Čoka	2
Dimitrovgrad*	4	Opovo	1	Šid	2
Doljevac*	1	Osečina*	1		

* jedinice lokalnih samouprava u kojima su održani lokalni izbori.



Prethodni podaci u određenoj meri potvrđuju raniji nalaz da proces zaštite izbornih sporova može da se zloupotrebljava kao mehanizam ili način da se utiče na konačni ishod izbora kroz pokušaj ponavljanja glasanja. Podsećanja radi, na izborima 2022. godine, na jednom biračkom mestu se

glasalo čak pet puta u „nadmetanju“ dve političke stranke za jedan mandat⁸. Osim što ovakve radnje direktno utiču na trajanje izbornog procesa i njegovo opterećivanje, one generišu i **nepoverenje građana u procedure i ishode.**

4.2 PODNOSIOCI / UČESNICI U POSTUPCIMA ZAŠTITE IZBORNIH PRAVA

Kao i na prethodnim izborima, ubedljivo najveći broj postupaka pokrenut je od strane podnosilaca **proglašanih izbornih lista** – 84.82%, odnosno 788 od 929. Ovaj „udeo“ predstavnika proglašanih izbornih lista u ukupnom broju sporova nešto je niži nego na aprilskim izborima 2022. godine, kada je iznosio 90%. Posmatrano u odnosu na nivo izbora, udeo predstavnika proglašanih lista varira i iznosi 87.3% na parlamentarnim izborima (457 od 523), 93.5% na pokrajinskim (58 od 62), 41.66% na beogradskim (10 od 24) i 82.18% na drugim lokalnim izborima (263 od 320). Kada je reč o parlamentarnim izborima, ukupno je 13 proglašanih izbornih lista pokrenulo postupke i to u sledećem obimu:

Tabela 2. Podnosioci zahteva i prigovora na parlamentarnim izborima - proglašene izborne liste, u apsolutnim brojevima (ukupno: 457)

Proglašena izborna lista	Broj pokrenutih postupaka
Koalicija Milica Đurđević Stamenkovski – Boško Obradović – Nacionalno okupljanje – Državotvorna snaga – Srpska stranka Zavetnici – Srpski pokret Dveri	215
Koalicija Srbija protiv nasilja	203
Socijalistička partija Srbije	22
Koalicija Nova demokratska stranka Srbije – Pokret obnove Kraljevine Srbije	6
Koalicija Kuršumlija protiv nasilja [#]	3
Srbija centar [#]	1
Koalicija Požega protiv nasilja	1
Koalicija Ujedinjena opozicija Kuršumlije – Zvezdan Ristić [#]	1
Grupa građana Mi – glas iz naroda, prof. dr Branimir Nestorović	1
Živeti slobodno – Marinika Tepić – Zdravko Ponoš*	1
Narodni pokret Srbije Leskovac – Miroslav Aleksić*	1
Koalicija Socijalistička partija Srbije (SPS), Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS), Demokratska partija Bugara (DPB) [#]	1
Srpski pokret Dveri [#]	1

[#] Ovi zahtevi za poništavanje glasanja na parlamentarnim izborima odbačeni su kao izjavljeni od neovlašćenih lica jer su ih izjavljivali podnosioci lokalnih izbornih lista, a ne podnosioci izbornih lista za parlamentarne izbore.

* Ovi zahtevi su, osim zbog izjavljivanja od neovlašćenih lica, odbačeni i usled neosnovanosti / nerazumljivosti / nepotpunosti

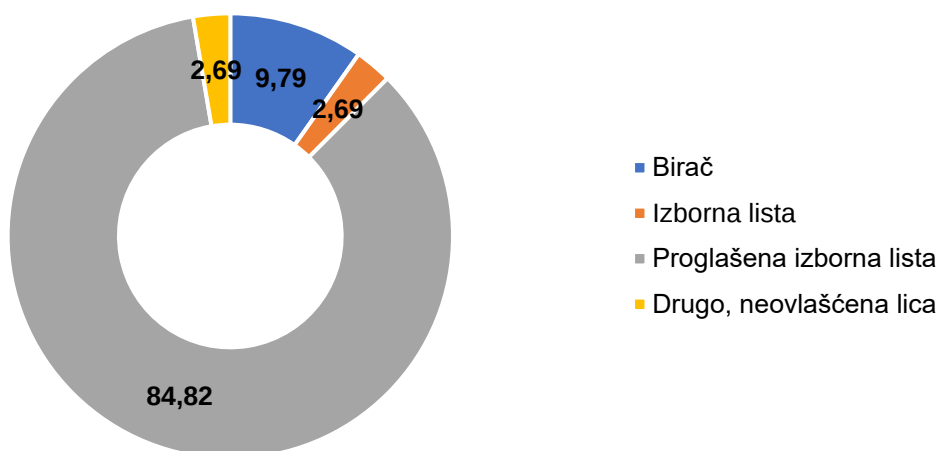
Druga najzastupljenija kategorija učesnika u postupcima zaštite izbornih prava bili su **birači** – **9.79%** (91 od 929), i ovo je nalaz koji ohrabruje jer je [prethodna analiza](#) (iz 2022. godine) pokazala da je njihov udeo u postupcima zaštite izbornih prava bio 5%. Procentualno, birači su se u

⁸ Pogledati odeljak 4.4. Efikasnost odlučivanja i rokovi u publikaciji [„Izborni sporovi u Srbiji – Aprilski izbori: i šta ćemo sad“](#), CeSID, Beograd, 2022.

postupke najčešće upuštali u slučaju beogradskih izbora – 54.16% (13 od 24 postupka), dok je na svim ostalim nivoima njihovo učešće bilo značajno niže: 10.7% na parlamentarnim (56 od 253), 6.56% na drugim lokalnim izborima (21 od 320) i svega 1.61% na pokrajinskim izborima (1 od 62). **Od ukupno 91 postupka, 61 su pokrenuli muškarci (67%), 29 žene (32%),** a jedan postupak pokrenula je grupa birača. Iako je udeo birača viši nego prethodne godine, činjenica je da je on i dalje nizak, te da se na tome mora aktivno raditi u budućnosti.

Predstavnici izbornih lista (onih koje nisu proglašene) pokrenuli su zbirno 25 postupaka na svim nivoima izbora, što čini 2.69%. Identičan udeo imali su i **ostali podnosioci**, od kojih većina nema aktivnu legitimaciju za izjavljivanje prigovora ili zahteva za poništavanje glasanja. Tu su predstavnici opštinskih odbora političkih stranaka (4), članovi izbornih komisija ili njihovi zamenici (5), predstavnici izbornih lista bez ovlašćenja za izjavljivanje prigovora (6), članovi biračkih odbora (3), kandidati za poslanike (2), odbornici (1), predstavnici registrovanih političkih stranaka (1) i neidentifikovana kategorija podnosilaca (3).

Grafikon 2. Kategorije podnosilaca prigovora i zahteva za poništavanje izbora, svi nivoi izbora, u %



Birači i dalje ne učestvuju u dovoljnoj meri u procesu rešavanja izbornih sporova, niti su aktivni u zaštiti svojih izbornih prava – proces je još uvek „prisvojen“ od strane političkih stranaka i organizacija koje učestvuju u izbornoj trci. Posebnu pažnju treba posvetiti učešću žena u ovim procesima.

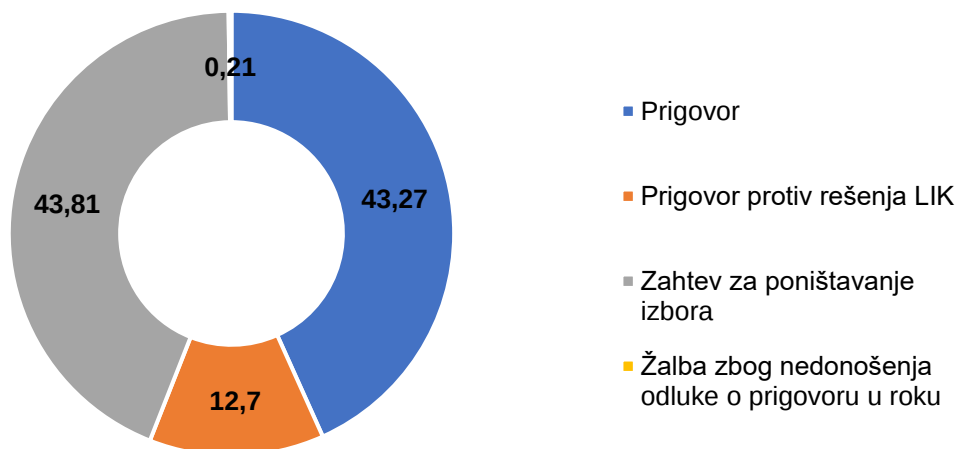
Brojni podnosioci i dalje ne poznaju procedure i norme, usled čega se proces opterećuje većim brojem postupaka koji ni ne dolaze do procene osnovanosti.

4.3 VRSTA POSTUPAKA I NADLEŽNE KOMISIJE

Približno jednak broj postupaka u prvom stepenu pokrenut je, odnosno izjavljen, u formi **prigovora** – 43.27% (402) i **zahteva za poništavanje glasanja** – 43.81% (407). Ovo ne znači da su se svi izjavljeni prigovori odnosili na period pre ili posle izbornog dana, s obzirom na to da

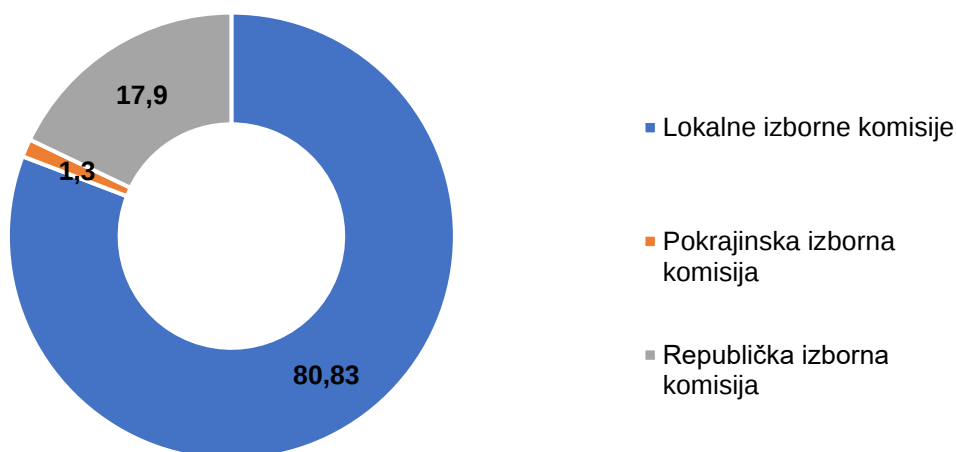
[ZLI](#) kao pravni lek za nepravilnosti tokom glasanja propisuje *prigovor*, dok [ZINP](#) za istu stvar propisuje *zahtev za poništavanje glasanja*. Takođe, ZINP propisuje da se prigovor može podneti protiv donete odluke, protiv preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora. Nešto manje od 13% svih postupaka činili su **prigovori protiv rešenja LIK-ova** (12.7%, odnosno 118 u apsolutnim brojevima), dok su ukupno dve žalbe izjavljene zbog propuštanja da se pravovremeno donese odluka po prigovoru (0.2%).

Grafikon 3. Vrste postupaka, svi nivoi izbora, u %



Očekivano i u skladu sa novim zakonskim okvirom, **lokalne izborne komisije** bile su nadležne za rešavanje ubedljivo najvećeg broja predmeta – 751 od 929, odnosno **80.8%**. Na drugom mestu je RIK koji je odlučivao o 166 prigovora, odnosno o 17.9%, dok je PIK odlučivao o 12, tj. 1.3% postupaka.

Grafikon 4. Nadležne izborne komisije, svi nivoi izbora, u %



4.4 VRSTE NEPRAVILNOSTI / PREDMETI PRIGOVORA I ZAHTEVA

Baza ([Registar prigovora](#)) Republičke izborne komisije razvrstava predmete, odnosno osnove postupaka na način kako je predstavljeno u tabeli ispod.

Tabela 3. Predmeti prigovora i zahteva prema Registru prigovora

Predmet prigovora ili zahteva	Broj	%
Prigovor protiv donete odluke ili preduzete radnje	42	4.52
Prigovor protiv zbirnog/ukupnog izveštaja o rezultatima glasanja	10	1.07
Prigovor zbog nedonošenja odluka ili preduzimanja radnje	15	1.61
Zahtev/prigovor zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja	423	45.53
Prigovor protiv odluke o utvrđivanju zbirne izborne liste	4	0.43
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu	108	11.62
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen predlog za imenovanje člana i zamenika člana BO u proširenom sastavu	6	0.64
Prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen predlog za imenovanje člana i zamenika člana LIK u proširenom sastavu	2	0.21
Prigovor protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti konstatuje da se na BM ne mogu utvrditi rezultati glasanja	1	0.10
Prigovor protiv rešenja o imenovanju člana i zamenika člana LIK u proširenom sastavu	5	0.53
Prigovor protiv rešenja o odbacivanju izborne liste	8	0.86
Prigovor protiv rešenja o odbijanju proglašenja izborne liste	14	1.50
Prigovor protiv rešenja o proglašenju izborne liste	57	6.13
Zahtev/prigovor zbog sprečavanja glasanja	3	0.32
Ostalo	233	25.08

Kako je većina navedenih kategorija proceduralnog tipa i u tom smislu nedvosmislena kada je reč o predmetu postupaka, ovde ćemo se usredsrediti na kategoriju **nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (ukupno 423 postupka)**. Radi detaljnog uvida, nju smo dodatno razvrstali na ukupno sedam kategorija, kako bi postalo jasnije koje su to nepravilnosti u toku izbornog dana najčešće evidentirane i u kom obimu.

- 1. Nepravilnosti u vezi sa utvrđivanjem rezultata**, odnosno neslaganje izbornog materijala sa navodima u zapisniku, nedovoljan broj potpisa na zapisniku, višak listića u kutijama, ogroman broj nevažećih listića i drugo. **Ovu grupu čini 140 postupaka, odnosno 33.09%**, pri čemu je neophodno napomenuti da je 106 identičnih postupaka pokrenuto u Vranju, za sva biračka mesta, uz navod da je u glasačkoj kutiji bio višak listića. Ovakvi generički prigovori uticali su na visoku frekventnost ove kategorije nepravilnosti.
- 2. Proceduralni problemi**, odnosno nepoštovanje procedura, u šta smo svrstali sve propuste u vezi sa organizacijom i sprovođenjem glasanja, kao što su: neadekvatno popunjavanje kontrolnog listića, propust da se ispravno popune obrasci ili potvrde ili da se one dostave u sklopu izbornog materijala (posebno kada je reč o primedbama na zapisnik o radu biračkog odbora), neadekvatno uređivanje biračkog mesta, neadekvatno održavanje reda na biračkom mestu bez ozbiljnijih posledica (upotreba telefona, gužve). **Ovu grupu čini 119 postupaka, odnosno 28.13%;**

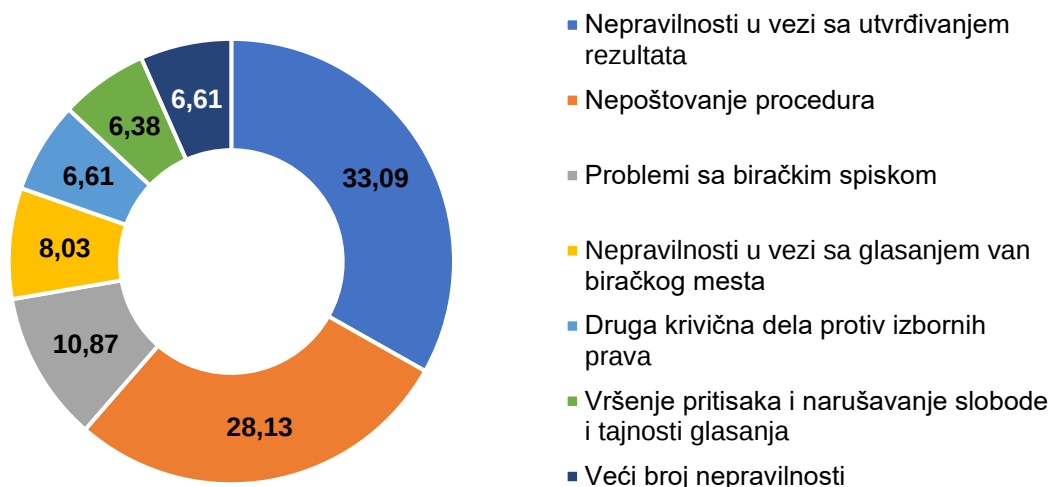
3. **Problemi sa biračkim spiskom**, odnosno neadekvatno upravljanje dokumentom, navodi o razlikama između dva izvoda na biračkom mestu (za lokalne izbore i parlamentarne izbore), greške pri potpisivanju birača u izvodima i slično. **Ovu grupu čini 46 postupaka, odnosno 10.87%;**
4. **Nepravilnosti u vezi sa glasanjem van biračkog mesta**, odnosno neadekvatno popunjene potvrde o glasačkom pravu, manipulacije sa komisijama koje su izlazile na teren, dodavanje birača na spisak van propisanog roka, manipulacije sa materijalom i slično. **Ovu grupu čine 34 postupka, odnosno 8.03%;**
5. **Druga krivična dela protiv izbornih prava**, odnosno glasanje umesto drugih lica, ubacivanje listića u kutije, falsifikovanje izbornog materijala, vođenje paralelnih biračkih spiskova, omogućavanje glasanja licima koja nisu u biračkom spisku i slično. **Ovu grupu čini 28 postupaka, odnosno 6.61%;**
6. **Vršenje pritisaka na birače i narušavanje tajnosti i slobode glasanja**, odnosno javno upućivanje birača za koga da glasaju, javno glasanje, prisustvo neovlašćenih lica na biračkom mestu i drugo. **Ovu grupu čini 27 postupaka, odnosno 6.38%;**
7. Kao posebnu grupu izdvojili smo postupke koji se odnose na **više različitih nepravilnosti**. Ovde se najpre misli na generičke prigovore koje je podnosila Koalicija Srbija protiv nasilja, odnosno odgovarajuće lokalne koalicije, a u kojima su detaljno navedene sledeće vrste nepravilnosti⁹: (1) povreda prava na slobodnu i jednaku izbornu kampanju; (2) povreda prava na slobodne i jednake izbore u vezi sa vođenjem biračkog spiska; (3) povreda slobode glasanja i (4) povreda čuvanja izbornog materijala. Ovde je važno dati i jednu metodološku napomenu: ukupno **28** ovakvih postupaka (6.61%) pronašli smo u prethodno definisanoj kategoriji u bazi RIK „nepravilnost tokom sprovođenja glasanja“, što je posledica metodološke nedoslednosti pri unošenju podataka od strane lokalnih izbornih komisija na portal Republičke izborne komisije. Naime, najveći deo lokalnih izbornih komisija je ovakve postupke unosio u kategoriju „ostalo“, i tu nalazimo **još 198** takvih postupaka.

Iako nije dosledno ove podatke direktno porediti sa nalazima iz 2022. godine (najpre usled činjenice da je došlo do drastičnih promena zakonodavnog okvira koji su u potpunosti promenili proces zaštite izbornih prava), navođenje nekih tadašnjih podataka pomaže razumevanju konteksta i potvrđuje „urođenost“ nekih problema. Naime, proceduralni problemi su i tada bili veoma zastupljeni i činili su 56% postupaka, a nepravilnosti sa glasanjem van biračkog mesta imale su isti udeo kao sada – oko 8%. Ovo ukazuje na **potrebu da se izmeni ili poboljša proces sprovođenja izbornog dana, kako na biračkim mestima tako i van njih**, što može uključiti: (1) reformu organa za sprovođenje izbora na BM u smislu brojnosti, uloga i načina njihovog finansiranja, (2) podsticanje i utvrđivanje jasne (finansijske ili druge) odgovornosti članova biračkih odbora za propuste u radu, kako bi se sprečavale iste nepravilnosti u budućem radu, (3) sistematično i temeljno sprovođenje obuka za stalni i prošireni sastav biračkih odbora, uz vođenje detaljne evidencije i statistike o radu i učinku članova biračkih odbora. Sa druge strane, **glasanje van biračkog mesta** ostaje tema koja je građanima nedovoljno poznata, a članovima biračkih odbora često nedovoljno jasna. Istovremeno, učestalost i ponavljanje problema sa glasanjem van

⁹ Pogledati primer: *Zahtev za poništavanje glasanja na svim biračkim mestima na teritoriji Bosilegrada*, [013-425/2013-57](#).

biračkog mesta ukazuju i da se vrlo često kreira određeni prostor za manipulaciju izbornim materijalom (potvrdama, potpisima, glasovima), a samim tim i voljom birača.

Grafikon 5. Vrste nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, svi nivoi izbora, u %



Zanimljivo je ovde spomenuti i primere desetak zahteva za poništavanje glasanje na izborima za narodne poslanike koji su podneti RIK-u od strane više članova jedne porodice i drugih (pretpostavljamo povezanih) lica usled **netačnog utvrđivanja rezultata glasanja**. Naime, svi zahtevi su podneti na identičan način, uz navod da su birači nakon dobijanja glasačkih listića na BM shvatili da nemaju za koga da glasaju, te da su listiće presavili, ubacili u unutrašnji džep i izneli van biračkog mesta. Birači su uvidom u rezultate glasanja ustanovili da su rezultati utvrđeni netačno, jer je broj birača koji su glasali i broj listića u kutiji isti, što je, po njihovim navodima, nemoguće jer su oni svoje listiće izneli napolje. RIK je zahteve odbacio kao **nedozvoljene**, nakon čega su izjavljene i žalbe Upravnom sudu. Sud ih je takođe odbacio, ali usled neblagovremenosti¹⁰.



Kao i prethodne godine, i na ovim izborima uočavamo **generičko podnošenje prigovora ili zahteva za poništavanje glasanja**. Ovakvi postupci opterećuju izborni proces, a praktično bez izuzetka bivaju odbačeni ili odbijeni usled nepotpunosti, neosnovanosti ili zakasnelosti.

Nepoštovanje procedura na biračkim mestima ostaje veoma važan problem i osnov postupaka, kao i **glasanje van biračkog mesta**.

¹⁰ Pogledati postupak [02 broj 013-1836/23](#).

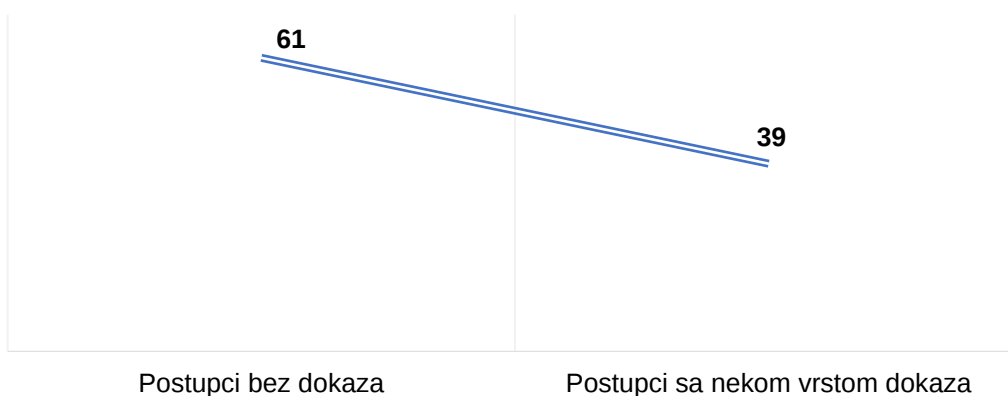
4.5 DOKAZIVANJE I ISHODI POSTUPAKA

U skladu sa prethodnom metodološkom napomenom o usmeravanju analize na predmete koje su lokalne izborne komisije (i RIK) svrstali pod „**nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja**“, i ovde će posebna **pažnja biti usmerena upravo na njih**. Ovo stoga što pitanje dokazivanja nepravilnosti u domaćem zakonodavstvu ostaje veoma važno, komplikovano ali i nerešeno, iako su propisi nedavno izmenjeni. Naime, [Zakon o lokalnim izborima](#) u članu 81 sada propisuje da *prigovor mora da bude razumljiv i da sadrži sve ono što je potrebno da bi po njemu moglo da se postupi, a naročito [...] dokaze*. Istu odredbu, samo za zahtev za poništavanje izbora, propisuje i [Zakon o izboru narodnih poslanika](#) u članu 149, a oba propisa nepotpunost zahteva/prigovora navode kao razlog za njihovo odbacivanje.

4.5.1 Postupci koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja

Od ukupno 423 postupka u ovoj kategoriji, **258 ili 61% nije sadržalo nijedan dokaz**. Ovi postupci zasnovani su na tvrdnjama podnosilaca o nepravilnostima na biračkim mestima ili ispred njih, ili eventualno na predlozima podnosilaca da se neka strana sasluša ili da se utvrdi činjenično stanje od strane izbornih komisija. Treba napomenuti da je **224 postupaka bez dokaza pokrenuto od strane podnosilaca proglašenih izbornih lista**, 15 od strane birača, a 19 od strane drugih lica (članovi biračkih odbora, članovi izbornih komisija, neovlašćeni predstavnici izbornih lista i drugi).

Grafikon 6. Upotreba dokaza u procesu rešavanja izbornih sporova, svi nivoi izbora, u %



Svi postupci u ovoj kategoriji koji su pokrenuti bez dostavljenog dokaza (258), završeni su neuspešno za podnosioc: **210 je odbačeno** (kao nepotpuno, izjavljeno od neovlašćenog lica, neblagovremeno, nedozvoljeno, ili usled više ovih razloga), a **45 odbijeno** kao neosnovano¹¹. Još tri postupka su obustavljena zbog odustajanja podnosilaca. Nije na odmet napomenuti da je **istovremeno održavanje izbora na više nivoa** dovelo do toga da su lica ovlašćena za pokretanje postupaka na jednom nivou to činila i na drugom nivou izbora, greškom ili usled neznanja, što je rezultiralo odbacivanjem tih postupaka kao izjavljenih od strane neovlašćenih lica. Podsećanja radi, mehanizmi zaštite izbornih prava različiti su na lokalnim u odnosu na republičke izbore, a Zakon o lokalnim izborima jasno određuje kriterijume za ocenu istovetnosti koalicija ili grupa građana u slučaju koordiniranog sprovođenja izbora (odeljak VIII).

¹¹ Jedan predmet o kome je rešavala GIK Vranje *odbijen* je kao neblagovremen. Imajući u vidu druga rešenja ove komisija, pretpostavka je da se radi o nenamernoj grešci. Pogledati predmet [013-187/2023-10](#).



Kao zanimljivost izdvajamo prigovor koji je podnet u OIK Babušnica usled propuštanja organa da u roku donese odluku po zahtevu da se izvrši uvid u izborni materijal na osnovu ovlašćenja tri birača. Naime, zahtev za uvid, koji se vrši do 48h nakon glasanja, podnet je 01. januara, nakon glasanja koje je ponovljeno 30. decembra. Izborna komisija nije u roku od 48h donela odluku, nakon čega je podnosilac proglašene izborne liste podneo prigovor. Komisija je prigovor odbacila kao **prevremen**. U rešenju po prigovoru navedeno je da je prigovor podnet „pre nego što je istekao rok da članovi izborne komisije izvrše uvid u izborni materijal“, pozivajući se da je rok za uvid produžen za dan jer je bila Nova godina, odnosno državni praznik. Na ovu odluku podnosioci su uložili žalbu, ali je ona odbačena kao nedozvoljena zbog činjenice da birači koji su ovlastili podnosioca da podnese zahtev nisu glasali na izborima¹².

Važno je ovde skrenuti pažnju i na **neujednačenu praksu izbornih komisija** kada je reč o postupcima bez dokaza – iako je krajnji ishod isti, činjenica je da su neke komisije postupke odbacivale zbog nepotpunosti, a neke odbijale kao neosnovane. Radi pravne sigurnosti i poboljšanja procesa zaštite izbornih prava na nacionalnom nivou, potrebno je ujednačiti praksu izbornih komisija po ovom pitanju. Kada je reč o neujednačenoj izbornoj praksi, potrebno je spomenuti i da je uočeno je i da su neke komisije zauzimale **usko formalni pristup odlučivanju**, pa su tako odbacivani prigovori/zahtevi koji su podneti u svojstvu zahteva za poništavanje glasanja a ne prigovora i obrnuto, dok su druge komisije zauzimale širi stav i „tolerisale“ su greške podnosilaca.



Pokrajinska izborna komisija je u jednom postupku odlučila da podnosiocu koji se legitimisao kao zamenik člana PIK i koji je pogrešno izjavio prigovor PIK-u umesto zahtev za poništavanje glasanja LIK-u, dozvolila „**procesni položaj**“ koji ima svaki birač, kako bi mu se dao maksimum prava koje mu pripadaju kao građaninu. Ovo stoga što je podnosilac „nesumnjivo birač“ na izborima za Skupštinu APV.¹³ Sa druge strane, neke komisije su u startu postupke koji su greškom ili usled neznanja podnosioca označene kao prigovor umesto zahtev za poništavanje glasanje i obrnuto, odbacivale kao **nedozvoljene**, bez ispitivanja osnovanosti¹⁴.

Među **predmetima u kojima su dostavljeni neki/bilo kakvi dokazi (ukupno 165)**, najviše ih je sadržalo **zapisnik o radu biračkog odbora** – 125, odnosno 75.75%. Važno je ovde reći da je i prethodna analiza ove teme, iz 2022. godine, pokazala da zapisnik sam po sebi ne predstavlja dovoljan razlog za usvajanje zahteva ili prigovora (u bilo kom stepenu odlučivanja), te da je neophodno za navedene nepravilnosti dostaviti nesumnjive i nedvosmislene dokaze. Ovo stoga što izborne komisije nemaju istražnu funkciju i mogućnost da dodatno utvrđuju činjenice, izvode dokaze, sprovode javna slušanja ili suočavaju strane u sporu, a isti pristup ima i Upravni sud, koji se bavi ispitivanjem isključivo onih spisa koje mu dostavi niži stepen. Ovakvo stanovište kritikuje i ODIHR, koji u [svom izveštaju nakon decembarskih izbora](#) navodi da „iako su zakonom propisane usmene javne rasprave u administrativnim sporovima, Upravni sud je u praksi odlučivao po žalbama na osnovu pisanih podnesaka, čime se ograničavala mogućnost da se predstavi slučaj,

¹² Pogledati postupak broj [013-10-229/2024-2](#), OIK Babušnica.

¹³ Pogledati postupak 102 broj [013-168/2023-01](#). Primer ovakvog postupanja je i [GIK Subotica](#), koja je prigovore smatrala zahtevima za poništavanje glasanja i time omogućavala efikasniju zaštitu izbornih prava.

¹⁴ Pogledati postupak broj [013-395/2023](#), OIK Vlasotince.

suprotno primerima međunarodne dobre prakse [...]”¹⁵. Osim zapisnika o radu BO, u **25 slučajeva (15.15%)** evidentirano je **dostavljanje dodatnih dokaza** kao što su izjave člana biračkog odbora, izvod iz biračkog spiska, primedbe uz zapisnik o radu BO i izborni materijal. **Izjave članova biračkih odbora** kao jedini dostavljen dokaz korišćene su u 11 predmeta (6.67%), dok su u četiri predmeta korišćene **kombinacije dokaza**, kao što su primedba člana BO, fotografija, video snimak, službena beleška MUP i tako dalje.



Zanimljiv je slučaj koji se vodio pred GIK Novi Sad, u kome je ovlašćeno lice jedne proglašene izborne liste podnelo zahtev za poništavanje glasanja na jednom biračkom mestu, usled nepravilnosti koje je uočio član proširenog sastava BO u vidu **vođenja paralelnog biračkog spiska i pritiska na birače**, što je u suprotnosti sa članom 98 ZINP. Član BO je popunio primedbe uz Zapisnik. GIK je u svom rešenju naveo da je u odeljku za primedbe navedeno ime i prezime člana BO koji ih je predao, **ali bez potpisa predsednika BO** koji bi potvrdio od koga je primedbe primio, te da su uz Zapisnik predate dve posebne isprave od strane istog člana BO sa istim navodima kao u zahtevu. Ocenjujući navode iz prigovora, GIK ih je odbio kao neosnovane jer na BM nije bilo prekida u glasanju, što se vidi iz Zapisnika. Ono što je posebno zanimljivo je obrazloženje GIK-a kada je reč o **paralelnim biračkim spiskovima**: „[...] GIK nije mogla da prihvati kao osnovanu primedbu Milana Mandića da su se vodili paralelni birački spiskovi [...] imajući u vidu da je za izbore za narodne poslanike NSRS [...] Ministarstvo za državnu upravu i lokalno samoupravu za svako biračko mesto dostavilo **jedan izvod iz biračkog spiska za rad biračkog odbora na sprovođenju glasanja**, pa tako i za rad biračkog odbora na BM broj 121, te se neosnovano tvrdi i ničim nije dokazano da su pojedina lica vodila paralelne biračke spiskove [...]”¹⁶.



Među postupcima koji su sadržali neki dokaz, izdvajamo zahtev za poništavanje glasanja koji je podnela građanka u GIK Zvezdara zbog neosnovane sprečenosti da glasa. Naime, ona je proverom u elektronskoj verziji JBS utvrdila na kom mestu glasa, ali na biračkom mestu **nije pronađena u izvodu i nije joj dozvoljeno glasanje usled drugačijeg prezimena**. Građanka je uz zahtev dostavila ličnu kartu i ilustraciju upita iz biračkog spiska sa potvrdom na kom biračkom mestu glasa. Gradska izborna komisija je pri utvrđivanju činjeničnog stanja zauzela sledeći stav: „Uvidom u izvod biračkog spiska za biračko mesto 83 Sedma beogradska gimnazija -1 utvrđeno je da birač T.S. nije pronađena u izvodu iz biračkog spiska po **imenu i prezimenu navedenom u zahtevu**. Na osnovu svega iznetog, GIK je zaključila da se Zahtev treba smatrati neosnovanim, te da je glasanje na predmetnom biračkom mestu **u svemu sprovedeno u skladu sa zakonom** [...]”¹⁷.

Posebno je važno ovde skrenuti pažnju na **primedbe uz zapisnik o radu biračkog odbora**, kao relativnu novinu u izbornom procesu. Naime, ovaj dokument „uveden“ je na prethodnim izborima

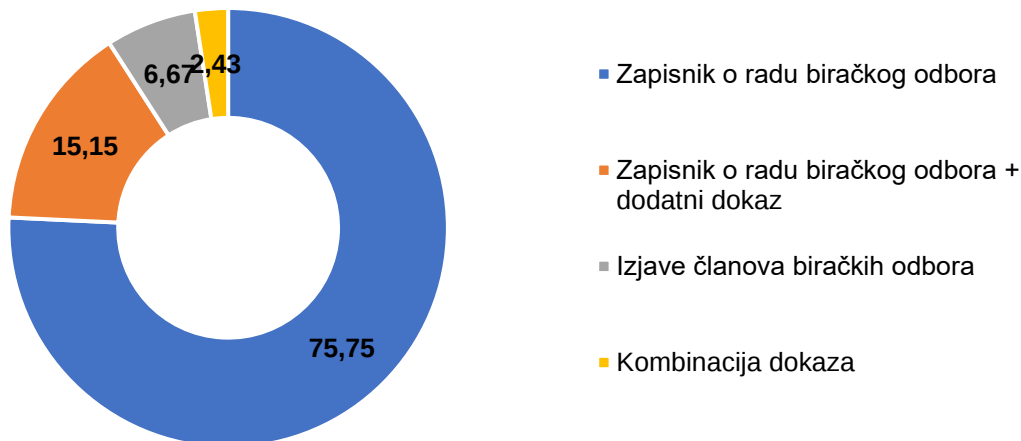
¹⁵ U istom izveštaju se navodi da je Upravni sud obavestio ODIHR da se ova odredba ne primenjuje na izborne sporove usled kratkih rokova, odnosno hitnosti postupka. Bez obzira na to, ODIHR-ova misija se zalaže za poštovanje [Kodeksa dobrih praksi o izbornim pitanjima Venecijanske komisije](#), koji preporučuje da zaštiti pravo podnosioca prijave na saslušanje prisustvom obe strane

¹⁶ Videti predmet broj [020-8/2023-263-1-I](#)

¹⁷ Pogledati predmet [XI broj 013-1-187](#).

u svojstvu *posebne isprave*, kao deo reforme izbornog materijala i obrazaca koje popunjava birački odbor nakon zatvaranja biračkog mesta. Primedbe uz zapisnik predstavljaju dodatak zapisniku o radu biračkog odbora koje se dostavljaju kao deo izbornog materijala, a u njemu bi po pravilu trebalo da se nalaze sve okolnosti od značaja ili od uticaja na proces glasanja. Primedbe mogu da daju članovi biračkog odbora (u stalnom i proširenom sastavu), a predsednik biračkog odbora ima obavezu da napomenu o tome unese u zvanični Zapisnik o radu biračkog odbora¹⁸. [Prethodna analiza](#) pokazala je neujednačenu praksu izbornih komisija kada je reč o ovoj ispravi – neke su je tumačile kao dokaz, neke kao svojstven zahtev za poništavanje glasanja (bez prethodno podnetog zahteva ili prigovora od strane ovlašćenih podnosilaca), a neke su ih jednostavno ignorisale¹⁹. I ovi izbori pokazali su da je **status primedbi uz zapisnik dosta nejasan, te da je njihova „dokazna moć“ veoma upitna** – najpre usled činjenice da je uočeno da primedbe na nekim biračkim mestima nisu ni dostavljene (i pored navoda u Zapisniku da postoje), dok je kod nekih izbornih komisija uočeno da primedbe postoje, ali da nema napomene o tome ko ih je podneo, te da zbog toga nisu validne kao dokaz. Takođe, u nekim lokalnim samoupravama primedbe uz Zapisnik nisu bile javno dostupne nakon zatvaranja biračkih mesta, pa su naknadno objavljene kada je uočen „tehnički propust“. Ovo je bio i predmet nekih postupaka, koji su odbijeni kao neosnovani²⁰. Neobjavljivanje primedbi svakako je sporna praksa jer unazađuje transparentnost dešavanja na biračkim mestima i otežava dokazivanje nepravilnosti, ali i stvara pravnu nesigurnost u procesu rešavanja izbornih sporova.

Grafikon 7. Dokazi korišćeni u postupcima koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, svi nivoi izbora, u %



Kada je reč o ishodu ovih **165 postupaka koji su izjavljeni uz dostavljanje jednog ili više dokaza**, 19 je odbačeno (11.5%) – zbog nedozvoljenosti, nepotpunosti, nerazumljivosti i

¹⁸ Tačka 15.1 Zapisnika o radu biračkog odbora navodi: „Ako ne neki član biračkog odbora imao primedbe, predsednik biračkog odbora navodi ime i prezime člana biračkog odbora koji je imao primedbe i svojim potpisom na ovom zapisniku potvrđuje da je od člana biračkog odbora primio posebnu ispravu sa primedbama, koja je u prilogu i sastavni je deo ovog zapisnika“.

¹⁹ Pogledati odeljak 4.3 analize, Rad izbornih komisija i Upravnog suda i njihova efektivnost.

²⁰ Pogledati predmet broj [06-30-205/2023-09](#), OIK Bogatić.

izjavljivanja od strane neovlašćenog lica; 139 je odbijeno (84.24%) – svi zbog neosnovanosti, jedan je obustavljen (0.6%), a ukupno 6 je usvojeno (3.63%).



*I pored činjenice da izborne komisije nemaju istražnu funkciju, dve izborne komisije upustile su se u ispitivanje osnovanosti prigovora tako što su od predsednika ili članova biračkog odbora tražile izjašnjenje o navodima prigovora/zahteva. U prvom slučaju, OIK Bački Petrovac odbio je jedan prigovor kao neosnovan nakon što je od predsednika BO na spornom mestu tražio da se **izjasni o predmetu prigovora**, odnosno navodima iz primedbi uz Zapisnik o radu BO da glasanje van biračkog mesta nije sprovedeno u skladu sa zakonom. Predsednik BO dostavio je **izjavu elektronskim putem**, pobijajući navode prigovora, nakon koje je doneto odbijajuće rešenje²¹.*



*Drugi primer uočen je u OIK Kladovo, gde su navodi o nepravilnostima na jednom biračkom mestu ispitivane kroz uvid u izborni materijal, ali i kroz **izjašnjenje predsednika biračkog odbora**. Naime, izborna komisija je ispitivala navode da je predsednik BO pomagao biračima da glasaju na BM, odnosno da je na BM dolazio u svojstvu pomagača za više lica. Komisija se upustila u izvođenje dokaza, nakon čega je predsednik BO na osnovu zahteva dostavio **pisanu izjavu** sa objašnjenjem situacije, nakon čega je ustanovljeno da je prigovor neosnovan²².*

Upitno je samo upuštanje komisija u ovakve aktivnosti, posebno ukoliko se uzmu u obzir obrazloženja da sporne nepravilnosti same po sebi ne predstavljaju jedan od razloga za poništavanje izbora. Izvođenje dokaza od strane izbornih komisija, odnosno izlaženje van okvira analize spisa predmeta i eventualnog ispitivanja izbornog materijala suštinski je sporno jer izlazi iz nadležnosti lokalnih izbornih komisija u rešavanju izbornih sporova i, u krajnjem slučaju, otvara pitanje pravne nesigurnosti.

Među usvojenim prigovorima i zahtevima, 5 se odnosilo na parlamentarne izbore, a jedan na lokalne. Sve su ih izjavile **proглаšene izborne liste** – tri Koalicija Milica Đurđević Stamenkovski – Boško Obradović – Nacionalno okupljanje – Državotvorna snaga – Srpska stranka Zavetnici – Srpski pokret Dveri, dve Koalicija Srbija protiv nasilja i jedan Srpska stranka Zavetnici. Usvojeni zahtevi i prigovori odnosili su se na sledeće nepravilnosti:

- (1) Glasanje lica koje je već obeleženo sprejom**, bez da je podnelo na uvid rešenje da je član biračkog odbora (u skladu sa ZINP). Zahtev je izjavila koalicija oko Zavetnika, a kao dokazi su dostavljeni zapisnik o radu biračkog odbora i izvod iz biračkog spiska. Komisija je izvršila uvid u Zapisnik o radu biračkog odbora i pripadajuće primedbe i utvrdila da je došlo do nepravilnosti koje su osnov za poništenje glasanja.
[GIK Subotica, parlamentarni izbori, postupak [1-013-96-2023](#), od 20. decembra]
- (2) Dva postupka koja se odnose na nepotpisane potvrde o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta**, pri čemu su birači zaokruženi da su glasali i njihovi listići su ubačeni u glasačku kutiju. Zahteve je izjavila Koalicija Srbija protiv nasilja, uz predlog da se izvrši uvid u Zapisnik o primopredaji izbornog materijala nakon zatvaranja biračkog mesta, u potvrde o izbornom pravu i u izvod iz biračkog spiska. Komisija je nakon uvida u celokupan

²¹ Pogledati postupak broj [013-71/2021-4-2](#).

²² Pogledati postupak broj [013-1/2023-155-1](#).

materijal ustanovila da je na oba biračka mesta došlo do nepravilnosti koje predstavljaju osnov za poništavanje izbora.

[OIK Kula, parlamentarni izbori, postupak [01-013-31/2022-3](#) i [01-013-31/2023-4](#), od 20. decembra]

- (3) **Postojanje falsifikovanih glasačkih listića u kutiji** (različitih po boji, fontu, pečatu), pronađenih pri utvrđivanju rezultata, nakon čega je na biračkom mestu doneta odluka da se rezultati ne mogu utvrditi. Zahtev je izjavila koalicija oko Zavetnika, a kao dokaz je dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora. Komisija je poništila glasanje na osnovu uvida u izborni materijal i usled činjenice da je „broj glasačkih listića u kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore“.

[GIK Niš, parlamentarni izbori, postupak [013-309-1-2/2023](#), od 22. decembra]

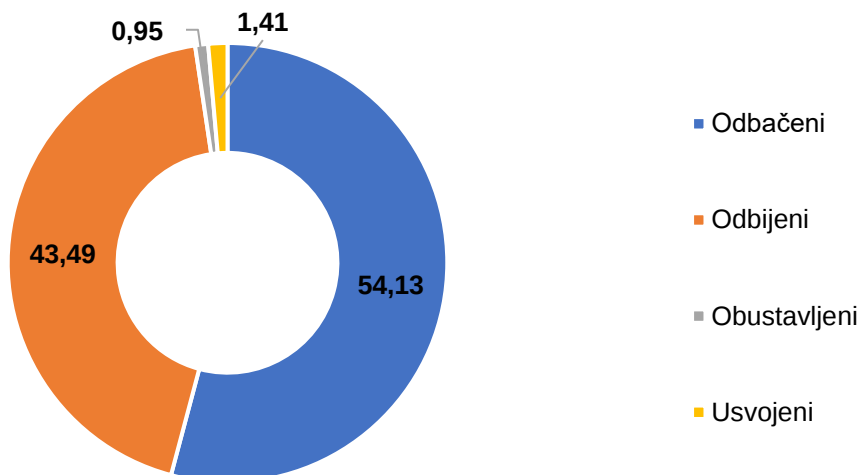
- (4) **Sprečavanje glasača da ostvari svoje glasačko pravo**, jer je u izvodu iz biračkog spiska neko drugi već bio potpisan u njegovo ime. Zahtev je izjavila koalicija oko Zavetnika, a kao dokaz je dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora. Komisija je izvršila uvid u Zapisnik o radu BO, pisane primedbe priložene uz Zapisnik, Zapisnik o radu posmatrača i izvod iz JBS i na osnovu činjenice da je birač neosnovano sprečen da glasa poništila glasanje.

[GIK Niš, parlamentarni izbori, postupak [013-309-2/2023](#), od 22. decembra]

- (5) **Višak listića u glasačkoj kutiji usled nepravilnosti pri glasanju van biračkog mesta**, na biračkom mestu gde su neposredno pre toga zbog nepravilnosti poništeni izbori za narodne poslanike. Zahtev je izjavila Srpska stranka Zavetnici, zahtevajući vršenje uvida u celokupan izborni materijal. Izborna komisija je proverom materijala ustanovila da je prigovor osnovan.

[OIK Topola, lokalni izbori, postupak [257/2023](#), od 21. decembra]

Grafikon 8. Ishodi postupaka koji se odnose na nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (423 postupka), svi nivoi izbora, u %

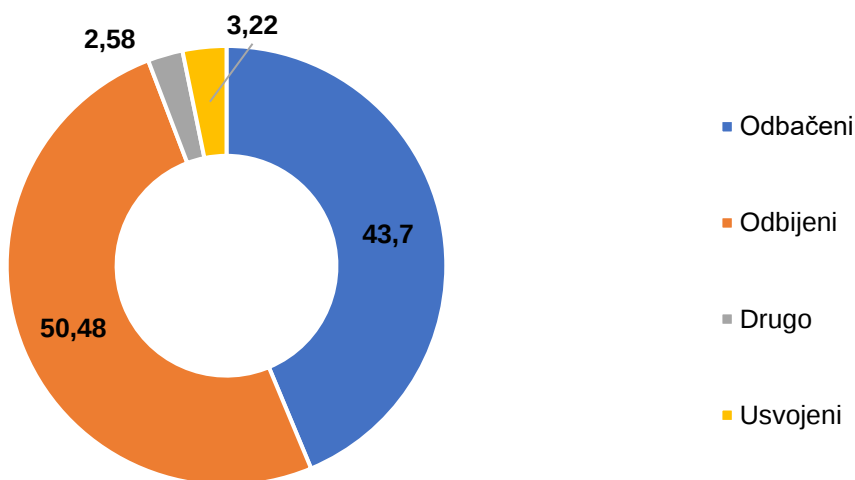


Zbirno posmatrano, kada je reč o postupcima povezanim sa nepravilnostima tokom sprovođenja glasanja, od ukupno 423 predmeta čak 229 je odbačeno (54.13%), 184 je odbijeno (43.49%), 4 je obustavljeno (0.95%) i 6 je usvojeno (1.41%).

4.5.2 Ishodi: opšta slika

Iako je fokus ovog poglavlja na postupcima koji se odnose na nepravilnosti tokom izbornog dana, nije na odmet ukratko dati i opštu sliku ishoda procesa zaštite izbornih prava, zasnovanu na svim obuhvaćenim slučajevima. Naime, **od 929 postupaka, čak 43.7% (406 u apsolutnim brojevima) u startu je odbačeno u procesu prethodnog ispitivanja prigovora/zahteva.** To znači da su svi ovi predmeti bili izjavljeni od strane neovlašćenog lica, nedozvoljeni, neblagovremeni, nerazumljivi ili nepotpuni (ili kombinacija više elemenata), te da se nisu kvalifikovali za ocenu osnovanosti. Od ovih 406 postupaka, 341 su podnele proglašene izborne liste. **Dodatnih 469 postupaka je odbijeno (50.48%),** dok je kod 24 evidentirano obustavljanje, oglašavanje komisije nenadležnom i drugo. Konačno, **svega 30 postupaka okončano je u korist podnosioca, što iznosi 3.22%.**

Grafikon 9. Ishodi procesa zaštite izbornih prava (929 postupaka), svi nivoi izbora, u %



Statistika i pregled „uspešnih“ slučajeva pokazuju da je dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu jako teško, nekada i nemoguće – najpre usled činjenice da propisi jasno zahtevaju dokaze, ali **ne definišu šta čini prihvatljiv, odnosno dovoljan dokaz za poništavanje izbora.** Postojeća praksa (ne samo u ovom izbornom procesu) pokazala je da fotografije i video snimci nisu upotrebljivi dokazi, jer su najčešće pribavljeni protivpravno, ali je otvorila i **pitanje upotrebljivosti Zapisnika o radu biračkog odbora i pripadajućih primedbi kao dokaza.** Podsećanja radi, Zapisnik je ključni i praktično jedini dokument koji pokazuje kvalitet izbornog dana i koji sadrži navode o svim dešavanjima koja su od uticaja na glasanje. Njega popunjavaju predstavnici organa za sprovođenje izbora - članovi biračkog odbora koji su imenovani od strane proglašanih izbornih lista i finansirani iz državnog budžeta, kako bi efikasno i zakonito sprovedi

izborni dan. Činjenica da je moguće da primedbe prosto ne budu dostavljene uz Zapisnik, ili da se njima manipuliše na bilo koji način, **uskraćuje mogućnost da se nedvosmisleno utvrdi šta se dešavalo na biračkom mestu**, te se i postupci odbijaju kao neosnovani. Ono na šta posebno treba skrenuti pažnju je i **izostanak bilo kakve odgovornosti onih članova biračkih odbora** u slučajevima u kojima je zapisnik popunjavan netačno, ili kada primedbe kao posebna izjava uz Zapisnik prosto nisu dostavljane nadležnim komisijama. Istovremeno, još jedno „nasleđe“ koje otežava dokazivanje izbornih nepravilnosti je **politički sastav organa za sprovođenje izbora**, kako izbornih komisija, tako i biračkih odbora – pa se postupci povremeno vode političkim interesima, a ne okolnostima i činjenicama.

Još je jedna važna tema koju je neophodno spomenuti kada je reč o ishodima postupaka, a to je **disproporcija pravnih lekova u odnosu na ozbiljnost (dokazanih nepravilnosti) u izbornom procesu**. Naime, domaći zakonodavni okvir predviđa isključivo poništavanje izbora kao sankciju za set težih nepravilnosti – ne postoje novčane, administrativne ili bilo koje druge sankcije koje bi mogle da budu propisane u slučaju nepravilnosti koje nisu od presudnog uticaja na glasanje na biračkom mestu, odnosno na rezultate. Ova specifičnost izbornog procesa u Srbiji posebno je važna u okolnostima kada je do nepravilnosti došlo usled nenamerne greške ili propusta člana biračkog odbora ili birača, odnosno u onim okolnostima kada greška sama po sebi ne podrazumeva nepoštenost izbornog procesa. U tom smislu, bilo bi korisno u daljim raspravama o izmeni zakonodavnog okvira razmotriti **pitanje stepenovanja sankcija** koje stoje na raspolaganju izbornim komisijama. Izvesno je da bi ovakvo rešenje smanjilo nekažnjivost članova biračkih odbora, ali i ispunilo svrhu odvratanja, odnosno sprečavanja nedozvoljenog ponašanja u budućnosti.

Kao jednu opštu napomenu o radu izbornih komisija, navodimo i **značajne razlike u radu lokalnih izbornih komisija kada je reč o pseudonomizaciji podataka o ličnosti** u aktima izbornih komisija i skupština opština, gradova i gradskih opština koje se objavljuju na sajtu RIK ili u publikacijama. Podsećanja radi, [Uputstvo o pseudonomizaciji podataka o ličnosti](#) usvojeno je 2023. godine i propisuje načine na koji se vrši zaštita osetljivih podataka, kao što su JMBG, brojevi ličnih dokumenata, adrese, kontakt podaci i slično. Analiza prigovora i zahteva iz RIK-ovog Registra pokazuje da je praksa raznolika. Dok veliki deo izbornih komisija poštuje ovu obavezu, postoje i one komisije koje su u nekim postupcima objavile **apsolutno sve podatke podnosilaca prigovora – među njima su, na primer, Arilje, Loznica, Zvezdara, Valjevo, Jagodina i drugi**. Dakle, neophodno je **hitno pristupiti dodatnoj obuci sekretara lokalnih izbornih komisija** (kao odgovornim licima prema spomenutom Uputstvu) na polju efikasnije zaštite ličnih podataka u skladu sa aktivnim propisima.

Važno je reći i da su izborne komisije radile **u skladu sa rokovima, efikasno**, uz nekoliko izuzetaka (u nekim opštinama LIK-ovi povremeno nisu imali kvorume za odlučivanje). Postupci su **rešavani po hitnom postupku**, a odluke su objavljivane pravovremeno na portalu Republičke izborne komisije, što je uticalo na transparentnost. Dva su postupka trajala duže od uobičajenog, usled činjenice da su korišćeni svi pravni mehanizmi, te da su sudovi vratili postupke na odlučivanje izbornim komisijama.



*Tek nešto više od 3% pokrenutih postupaka okončano je u korist podnosilaca. Izuzimajući postupke koji su odbačeni u postupku prethodnog ispitivanja, pokazuje se da je **dokazivanje osnovanosti prigovora i zahteva ekstremno teško, a u nekim slučajevima i nemoguće.***

*Zakonska norma koja zahteva dostavljanje dokaza doneta je kako bi se sprečile zloupotrebe zakona i procesa rešavanja izbornih sporova, ali je u praksi dovela **do otežane zaštite izbornih prava.***

***Politički sastav organa za sprovođenje izbora i izostanak odgovornosti predstavnika ovih organa** dva su važna „nasleđena“ faktora koja umanjuju pravičnost i efikasnost izborne pravde u Srbiji.*

4.6 ODLUKE PO ŽALBAMA

Nadležni sudovi odlučivali su u **ukupno 275 postupaka** u celom izbornom procesu. Podsećanja radi, nadležnost za odlučivanje po žalbama u sporovima vezanim za lokalne izbore imali su viši sudovi, dok je Upravni sud zadržao mandat u slučaju republičkih i pokrajinskih izbora.

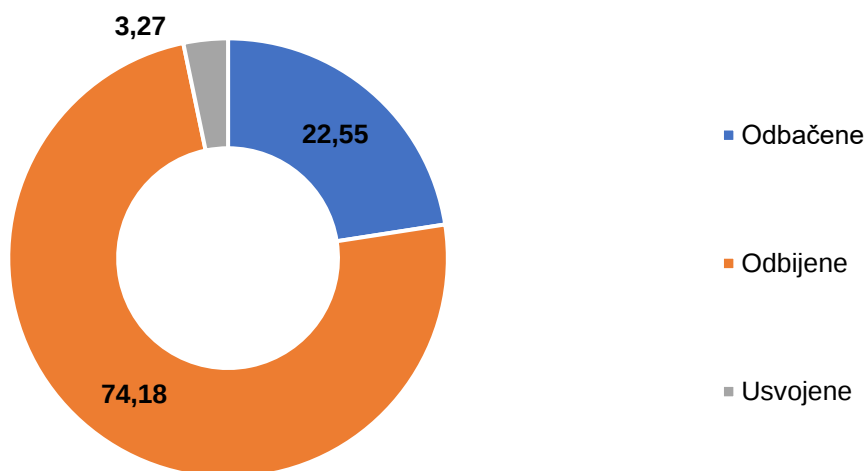
U tom kontekstu, kako se vidi u Registru prigovora, **Upravni sud odlučivao je u 55 slučajeva**, od čega dva puta po žalbama protiv rešenja PIK-a, a 53 protiv rešenja RIK-a. **Nijedna žalba nije okončana u korist podnosilaca – 33 su odbijene usled neosnovanosti, a 22 su odbačene, najčešće zbog neblagovremenosti.** Upravni sud odlučivao je bez prisustva javnosti i bez suočavanja strana u sporovima, efikasno, poštujući zakonom predviđene rokove. Kao što je već navedeno, ovakvo postupanje Upravnog suda predmet je kritika i ODIHR-a, s obzirom da se ne ispunjavaju zahtevi međunarodnih standarda za rešavanje izbornih sporova, uključujući pravo na razumno obaveštenje o tužbi, razumnu priliku da se pripremi odbrana i pravo na pravičan i nepristrasan proces utvrđivanja činjenica, saslušanje i odlučivanje. Sa druge strane, utemeljenje ovog pristupa Suda temelji se na hitnosti postupka i činjenici da javne rasprave ne predstavljaju obavezan deo postupka.

Sa druge strane, **viši sudovi su odlučivali u 220 predmeta.** Posmatrano prema JLS, najviše predmeta imao je Viši sud u Vranju, čak 108²³, a slede Novi Pazar - 27, Trgovište - 21, Beograd - 15, Kraljevo - 8, Babušnica - 6, Mali Zvornik - 4, Piroć, Šabac, Petrovac na Mlavi i Vlasotince sa po 3, Bojnik, Kučevo, Rača i Gadžin Han sa po 2, i Leskovac, Bela Palanka, Blace, Brus, Varvarin, Velika Plana, Veliko Gradište, Žagubica, Ljig, Medveđa i Topola sa po 1 predmetom. Od ovih 220 postupaka, **40 je odbačeno**, zbog nedozvoljenosti ili neblagovremenosti, a **171 je odbijen** zbog neosnovanosti. Zbirno, **9 predmeta okončano je u korist podnosioca**: 4 usvajanjem žalbe i poništavanjem rešenja, a 5 usvajanjem žalbe, poništavanjem rešenja i rešavanjem. Ono što je zanimljivo je da nijedan od ovih devet postupaka **nije vezan za nepravilnosti na biračkim mestima**, već za administrativne sporove. Četiri žalbe usvojene su jer lokalna izborna komisija nije na vreme donela odluke, tri zbog problema sa proglašenjem izbornih lista, a dve zbog nepravilnosti u vezi sa utvrđivanjem statusa liste nacionalnih manjina u izbornom procesu.

Zbirno posmatrano, od ukupno 275 žalbi, pred svim nadležnim sudovima, **62 su odbačene, 204 odbijene, a 9 je usvojeno.**

²³ Pogledati odeljak „Nivo izbora“.

Grafikon 10. Ishodi postupaka po žalbama (275 postupaka), svi sudovi, u %



Činjenica da **nijedna žalba vezana za nepravilnosti na biračkim mestima nije okončana u korist podnosioca** govori opet da je proces dokazivanja nepravilnosti težak, ali i da je pristup sudova u odlučivanju veoma **usko formalan i rigidan**. Ovo je posledica pravne prakse, sistemskih rešenja i tradicije koja sudove sprečava da se bave izvođenjem dokaza i da na bilo koji način „izlaze“ van okvira spisa koje im dostavi prvostepeni organ.

4.7 ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA PRED USTAVNIM SUDOM

Zaštita izbornog prava pred Ustavnim sudom uređena je [Zakonom o Ustavnom sudu](#) na supsidijaran način, što znači da Ustavni sud donosi odluke u izbornim sporovima kada nije obezbeđena sudska ili druga zaštita izbornog prava. **Zahtev za odlučivanje** pred Ustavnim sudom o izbornom sporu za koji zakonom nije određena nadležnost sudova može podneti svaki birač, kandidat za predsednika Republike, odnosno poslanika ili odbornika, kao i podnosilac predloga kandidata i zahtev se podnosi najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja izbornog postupka koji se osporava. Zakon propisuje i da zahtev mora da sadrži razloge i dokaze zbog kojih se traži odlučivanje o izbornom sporu. Ako je nepravilnost u izbornom postupku dokazana, a imala je bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom **poništava ceo izborni postupak ili delove tog postupka**, koji se moraju tačno označiti.

Važno je navesti i da član 37 istog zakona jasno propisuje da Ustavni sud održava **javnu raspravu** u postupku odlučivanja o izbornim sporovima. Ukoliko oceni da je u toku postupka stvar dovoljno razjašnjena i da na osnovu pribavljenih dokaza može odlučiti i bez održavanja javne rasprave, ukoliko je o istoj stvari već odlučivao, a nisu dati novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari ili ukoliko postoje uslovi za obustavu postupka, Sud može odlučiti da se **javna rasprava ne održi**.

Zakon **ne definiše rokove** za odlučivanje, niti rokove u kojima organ za sprovođenje izbora čija se odluka osporava treba Sudu da dostavi sve materijale i odgovor na navode iz zahteva.

Nakon decembarskih izbora, predstavnici Koalicije protiv nasilja podneli su Ustavnom sudu zahteve za odlučivanje o izbornom sporu, odnosno zahteve za poništavanje republičkih i beogradskih izbora. Zahtevi, po [navodima podnosilaca](#), sadrže brojne dokaze o manipulacijama i nepravilnostima koji se odnose ne samo na dan glasanja, nego na čitav izborni proces. U zahtevima su [izneti primeri](#) o uticaju nepravilnosti na sve faze izbornog postupka - od raspisivanja izbora, preko kandidovanja, izborne kampanje, sastavljanja biračkog spiska, brojanja glasova i mahinacijama sa objavljivanjem rezultata. Do momenta pisanja ove analize, **Ustavni sud nije doneo odluke po ovim zahtevima**, već su u toku [radnje u prethodnom postupku](#) koje podrazumevaju, između ostalog, ispitivanje urednosti i dopuštenosti podnesaka, prikupljanje potrebnih podataka, obaveštenja i dokaza i preduzimanje drugih procesnih radnji od značaja za odlučivanje. U međuvremenu, mandati narodnim poslanicima su verifikovani, a raspisani su i novi beogradski izbori za početak juna.

Poslednje predložene izmene pet zakona koje je pripremila Radna grupa Vlade Srbije na osnovu preporuka ODIHR, podrazumevaju i [izmene Zakona o Ustavnom sudu](#), tako da se propisuju jasni rokovi u procesu odlučivanja o izbornim sporovima. Naime, definiše se da: (1) nadležni organ ima ukupno osam dana da Ustavnom sudu dostavi odgovor i sve spise od važnosti za odlučivanje o sporu, (2) Ustavni sud ima rok od 30 dana od dana dostavljanja zahteva da odluči o zahtevu i (3) da se rok za održavanje ponovnih izbora, u slučaju kada je odlukom Ustavnog suda izborni postupak poništen u celini ili delimično, produžava sa deset dana na 30 dana od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda nadležnom organu. Neizvesno je da li će i kada će ove izmene stupiti na snagu - u trenutku pisanja ovog dokumenta o setu izmena zakona diskutuju predstavnici vlasti i opozicije u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

5 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

5.1 ZAKLJUČCI / NAJVAŽNIJI NALAZI

Tri su osnovne grupe nalaza koje je važno izdvojiti kako bi se tema rešavanja izbornih sporova u Srbiji adekvatno razumela. To su (1) **sistemska rešenja**, (2) uloga **podnosilaca** zahteva i prigovora i (3) **praksa** organa koji rešavaju po prigovorima i zahtevima za poništavanje glasanja.

Najpre, kada je reč o **sistemskim rešenjima**, mora se razumeti da je važeći zakonodavni okvir zaštite izbornih prava relativno nov (iz 2022. godine), radikalno izmenjen u odnosu na prethodni i u određenim segmentima komplikovan. Osim rasutosti normi u velikom broju zakona, komplikovanosti u velikoj meri doprinosi i što izborni sporovi različito funkcionišu u odnosu na nivo izbora koji se održava, kao i to što su u proces uključena i tela koja se do sada nisu bavila izbornim sporovima (viši sudovi). Istovremeno, novi zakoni zadržali su **partijsko obeležje** izbornih komisija i biračkih odbora, odnosno snažan uticaj političkih stranaka i organizacija na proces sprovođenja izbora. Neprofesionalna izborna administracija u tom smislu generiše niz problema koji su karakteristika domaćeg sistema godinama unazad, a to se posebno ogleda u velikoj zavisnosti odluka od političkih interesa i povremenim pokušajima zloupotrebe sistema zarad ostvarenja partijskih ciljeva. U ovom kontekstu, kao posebno važan problem uočava se **sistemska odsustvo odgovornosti za neprofesionalan i/ili nezakonit rad članova organa za sprovođenje izbora**, pa tako izostaju krivični ili prekršajni postupci, a nema ni jasne evidencije o učinku i radu članova biračkih odbora. *Zato i ne iznenađuju nalazi da su najčešće nepravilnosti koje i danas uočavamo proceduralne (odnosno nepoštovanje procedura) i one koje su*

vezane za utvrđivanje rezultata na biračkim mestima – ove dve grupe čine više od 60% svih predmeta prigovora i zahteva za poništavanje glasanja. Međutim, ono što je možda i najvažnije „sistemsko obeležje“ koji presudno utiče na izbornu pravdu je činjenica da je **dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu jako teško**, nekada i nemoguće – najpre usled činjenice da propisi jasno zahtevaju dokaze, ali ne definišu šta čini prihvatljiv, odnosno dovoljan dokaz za poništavanje izbora. Pokazalo se da Zapisnik o radu biračkog odbora sam po sebi nije dovoljan kao dokaz, ali da tu svrhu ne ispunjavaju ni ovako „postavljene“ primedbe uz Zapisnik. Naime, dešavalo se da primedbe prosto ne budu dostavljene, ili da se njima manipuliše; sa druge strane, nemogućnost izvođenja dokaza, sprovođenja javnih slušanja ili suočavanja strane u sporu (od strane izbornih komisija, ali i sudova koji u II stepenu ispituju isključivo spise koje im dostavi I stepen) znatno **ograničavaju pravednost i efikasnost izbornih postupaka**. *U skladu sa tim je i nalaz da 61% svih postupaka nije sadržalo nijedan dokaz, a među onim koji jesu, 75% se pozivalo isključivo na zapisnike o radu biračkih odbora. Od ukupno 165 postupaka koji su bili podržani nekim dokazom, 139 je odbijeno (84.24%) – svi zbog neosnovanosti, jedan je obustavljen (0.6%), a ukupno 6 je usvojeno (3.63%).* Među **dobrim stranama**, nesporno je da sistem dobro funkcioniše u smislu **brzine/hitnosti postupaka** i u smislu **transparentnosti** podataka koja je značajno unapređena u odnosu na raniji period. Odluke u svim postupcima dostupne su na portalu Republičke izborne komisije ili na portalu Upravnog suda, podnosioci su obavešteni o ishodima postupaka, a javnosti je omogućen uvid i u sav prpratni materijal, ukoliko ga ima. Takođe, ukupno posmatrano, sistem je dobro postavljen jer garantuje **barem dvostepenu zaštitu** izbornih prava, odnosno mogućnost osporavanja odluka prvostepenih organa.

Druga važna grupa nalaza odnosi se na **ulogu podnosilaca zahteva i prigovora** u ukupnom sistemu zaštite izbornih prava. *Najvažniji nalaz je da je proces još uvek „prisvojen“ od strane političkih stranaka i organizacija koje učestvuju u izbornoj trci, pa je 84.82% svih postupaka podneto od strane ovih podnosilaca, dok birači i dalje ne učestvuju u dovoljnoj meri u zaštiti svojih izbornih prava.* Građanima su i ranije nedostajala osnovna znanja za učešće u ovim procesima (2021. godine tek 10% građana znalo je kako se podnosi prigovor), a nije ih odlikovao ni preterani aktivizam u ovim procesima, što je obeležje i ovog izbornog ciklusa. Posebno je važan i nalaz da **brojni podnosioci i dalje ne poznaju procedure i norme** (i generalno novi zakonodavni okvir), pa je tako uočeno da su postupke pokretala lica bez legitimacije za učešće u izbornim sporovima, da su mešani prigovori i zahtevi, ali i nivoi izbora na kojima je izjavljivana nepravilnost, kao i da su vrlo često pokretani postupci zbog nepravilnosti ili radnji koje ne predstavljaju osnov za poništavanje glasanja. Ono što postaje karakteristika praktično svakog izbornog procesa je i **„zatrpavanje“ izbornih komisija identičnim, generičkim prigovorima i zahtevima**, vrlo često pripremanim po unapredim definisanim modelima – mada je to na decembarskim izborima bilo zastupljeno manje nego ranije (sa ovakvim aktivnostima suočili su se GIK Vranje i OIK Trgovište, delimično i RIK). Ovakvi generički prigovori, osim što ih često karakterišu proceduralne greške, vrlo često ne sadrže ni osnovne elemente koji su propisani zakonom (poput opisa radnji, činjenica, dokaza), zbog čega su u najvećem obimu odbačeni. *Studija je pokazala da je od 929 postupaka, čak 43.7% (406 u apsolutnim brojevima) u startu odbačeno u procesu prethodnog ispitivanja prigovora/zahteva. To znači da su svi ovi predmeti bili izjavljeni od strane neovlašćenog lica, nedozvoljeni, neblagovremeni, nerazumljivi ili nepotpuni (ili kombinacija više elemenata), te da se nisu kvalifikovali za ocenu osnovanosti. Od ovih 406 postupaka, 341 su podnele proglašene izborne liste.*

Konačno, treća važna grupa nalaza koja je rezultat ove studije odnosi se na **rad organa koji rešavaju po prigovorima i zahtevima za poništavanje glasanja**, prvenstveno lokalnih izbornih komisija. Ovo je posledica najpre sistemskih rešenja i strukture izbornih komisija, ali i nedostatka kapaciteta i iskustva u procesima rešavanja izbornih sporova. Decembarski izbori potvrdili su nalaz koji je uočen ranije, a to je da izborne komisije karakterišu dva ključna problema – **neujednačena praksa u radu i zauzimanje usko formalnog pristupa u odlučivanju**. Ovi problemi su, kako se čini, zastupljeni u manjoj meri nego ranije i ogledaju se u prikazanoj različitoj praksi komisija širom Srbije kada je reč o procesnom položaju podnosilaca (*neke su podnosiocima davale najširi procesni položaj, a neke su postupke odbacivale na osnovu strogo formalnog kriterijuma*), tretiranju pogrešno naslovljenih postupaka (*neke su odbacivale zahteve jer su oslovljeni kao prigovori i obrnuto, a neke su podrazumevale da je reč o adekvatnom postupku*), razmatranju nepotpunih zahteva (*neke su nedostatak dokaza tretirale kao razlog za odbočaj usled nepotpunosti, a neke kao razlog za odbijanje usled neosnovanosti*) i tako dalje. Istovremeno, brinu **različita praksa komisija kada je reč o primedbama na Zapisnik o radu biračkog odbora i pristup tumačenju dokaza, odnosno povremena iskoračenja u svojevrstne istražne postupke**. Ovo je takođe posledica sistema, a jednako se oslikava i na rad sudova, pri čemu je potrebno naglasiti da bi bilo poželjno pristupiti detaljnoj analizi prakse viših sudova u izbornim sporovima, kao temi koja je ekstremno važna za integritet izborne pravde.

5.2 STRATEŠKE INTERVENCIJE / PREPORUKE

U svetlu novih propisa, novih nalaza i novih okolnosti koje su uočene pri izradi ove analize, CeSID je pristupio **reevaluaciji prethodno iznetih preporuka i predloženih strateških intervencija** i fokusirao ih je na **rad izbornih komisija i sudova** kao ključnih aktera u zaštiti izbornih prava. Prateći logiku uspostavljenu u analizi iz 2021. godine, predložene intervencije će biti podeljene u četiri oblasti:

- 1) Institucionalni model rešavanja izbornih sporova,
- 2) Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova,
- 3) Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka i
- 4) Informisanje i edukacija javnosti.

5.2.1 Institucionalni model rešavanja sporova

Izborni učesnici (posebno oni koji su direktni akteri na izborima) moraju da znaju koja institucija je nadležna za pojedine vrste sporova, kao i sva proceduralna i materijalna pravila i procedure kojima će se upravljati procesom odlučivanja o žalbi.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija*	Vremenski period
NULTA PREPORUKA Sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu izborne administracije - na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou – koja bi za krajnji cilj imala njihovu profesionalizaciju, stabilnost u finansiranju, jasan pravni status i stalnost u funkcionisanju	Narodna skupština, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročni

#1 Uvesti odredbe da lokalne izborne komisije, Pokrajinska izborna komisija i Republička izborna komisija imaju mogućnost da u svim fazama izbornog procesa samoinicijativno reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti, bez formalno pokrenutih mehanizama. Ova preporuka mora biti uslovljena prethodnom profesionalizacijom izborne administracije i oslobađanjem izbornih komisija od političkog uticaja i partijske strukture.	Narodna skupština, LIK, PIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročni
#2 Uspostaviti bezbedan i transparentan sistem upravljanja predmetima, sa svim neophodnim informacijama, objašnjenim procedurama i pravilima u postupanju, formularima, pravnim lekovima i odlukama.	LIK, PIK, RIK, viši sudovi, Upravni sud	Srednja	Dugoročni
#3 Organizovati i sprovoditi redovne obuke za sekretare lokalnih izbornih komisija i druga lica koja rukuju podacima o ličnosti o potrebi i pravilima pseudonimizacije pri objavljivanju akata. Neophodno je ujednačiti rad izbornih komisija, unaprediti zaštitu ličnih podataka podnosilaca prigovora i zahteva i sprečiti njihovu zloupotrebu.	RIK, LIK	Visoka	Srednjoročni

5.2.2 Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova

Propisi moraju da obezbede jasne smernice o svim pravnim pitanjima u rešavanju izbornih sporova, teretu dokazivanja, precizno definisanim vrstama dokaza koji su prihvatljivi u postupcima, pravnim lekovima i rokovima u postupku. Globalni standardi nalažu da ove procedure moraju biti uspostavljene na vreme, pre početka izbora i svi akteri moraju da budu detaljno upoznati s njima.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija*	Vremenski period
#1 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javno slušanje kako bi se ispoštovali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumnu priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke. Pri razmatranju drugačijeg normiranja ovog pitanja mora se	Upravni sud, viši sudovi	Niska	Kratkoročni

voditi računa o efikasnosti i brzini izbornog procesa.			
#2 Aktivno i kontinuirano raditi sa izbornim komisijama na podizanju njihovih kapaciteta za odlučivanje u procesu zaštite izbornih prava, posebno na ujednačavanju prakse u oblasti tumačenja dokaza.	RIK, stručna javnost	Visoka	Kratkoročni
#3 Usaglasiti propise i omogućiti da se postupci pokreću elektronskim putem, u skladu sa važećim Zakonom o elektronskom postupku i Zakonom o opštem upravnom postupku. Precizno propisati način i pravila elektronske komunikacije sa strankama.	Narodna skupština, LIK, RIK	Visoka	Kratkoročni
#4 Redefinisati podzakonske akte i propisati da odeljak o primedbama članova biračkih odbora bude obavezni deo izbornog materijala, kako bi se adekvatno utvrđivale sve činjenice o izbornom danu.	Narodna skupština, RIK	Visoka	Kratkoročni
#5 Redefinisati zakonski okvir i jasno propisati šta su dozvoljeni i dovoljni dokazi za dokazivanje nepravilnosti u vezi sa glasanjem.	Narodna skupština, RIK	Visoka	Kratkoročni

4.8.3. Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka

Pravni lekovi moraju da budu poznati na vreme, pre izbornog procesa i na kraju procesa moraju da postoje mehanizmi koji će obezbediti njihovo sigurno izvršenje. Samo uz tako definisane pravne lekove, može da se govori o kredibilnom i efikasnom procesu rešavanja izbornih sporova.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija	Vremenski period
#1 Podstaći primenu sankcija protiv članova biračkih odbora i izbornih komisija koji svoja zaduženja ne sprovode u skladu sa zakonom – kroz proaktivniju ulogu tužilaštva.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	Visoka	Srednjoročni
#2 U skladu sa primerima dobre prakse, redefinisati odredbe o utvrđivanju manjinskog statusa izbornim listama i uskladiti pravila iz Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o političkim strankama. U vezi sa ovim pitanjem pokrenuti široku javnu debatu i osigurati pravičnost procesa.	Narodna skupština, nadležna ministarstva, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročno

#3 Razmotriti izmenu zakonodavnog okvira i stepenovanje pravnih lekova u postupcima zaštite izbornih prava, kako bi izborni proces bio efikasniji i brži i kako bi se sprečila zloupotreba kroz namerno poništavanje izbora na biračkim mestima.	Narodna skupština, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročno
--	--	--------	--------------

4.8.4. Informisanje i edukacija javnosti

Informisanje i edukacija javnosti treba da obezbedi da su svi izborni akteri i najšira javnost dobro upoznati sa svojim pravima i obavezama koje iz njih proističu.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija	Vremenski period
# 1 Napraviti godišnji plan obuke <u>za izbornu administraciju</u> na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi obuke s ciljem povećanja kapaciteta izbornih komisija po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po zahtevima i prigovorima.	RIK, lokalne izborne komisije	Visoka	Kratkoročni
#2 Napraviti godišnji plan treninga <u>za političke stranke i organizacije</u> na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi treninge s ciljem povećanja kapaciteta političkih stranaka i organizacija po pitanju informisanosti o mehanizmima u procesu rešavanja izbornih sporova i načina korišćenja istih.	Političke stranke i organizacije, civilno društvo	Visoka	Kratkoročni
#3 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike <u>Upravnog suda</u> i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama.	Upravni sud, Pravosudna akademija, RIK	Srednja	Srednjoročni
#4 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike <u>viših sudova</u> i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama.	Viši sudovi, Pravosudna akademija, RIK	Visoka	Srednjoročni
#5 Organizovati i sprovoditi edukativne kampanje <u>za birače</u> i informisanje javnosti o tome kako	Civilno društvo	Visoka	Kratkoročni

koristiti mehanizme u zaštiti izbornog prava i kako pristupiti procesu odlučivanja o žalbama.			
#6 Pripremiti unapred formulare za podnošenje prigovora na izborni proces i učiniti ih dostupnim na biračkim mestima u dovoljnom broju primeraka. Oni treba da sadrže sve neophodne informacije, način popunjavanja prigovora i njihovo dostavljanje.	RIK, lokalne izborne komisije	Visoka	Kratkoročni