

DEJAN UKROPINA

ZAŠTITA
IZBORNOG
PRAVA

izdavač

**CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU**

za izdavača

Dr Slobodanka **Nedović**

urednik Male biblioteke

Dr Marijana **Pajvančić**

design

Branko **Gavrić**
TOTAL DESIGN

layout

Ferenc **Laslofi**
TOTAL DESIGN

lektor i korektor

Vidojko **Jović**

štampa

Tipografic, Beograd

tiraž

500 primeraka

Novi Sad

mart 2002.

Objavljivanje ove
publikacije
omogućila je
Evropska komisija



CeSID

Kralja Milutina 21/V, 11000 Beograd, Yugoslavia

(381 11) 32 35 436, 33 42 762, 33 42 771, 33 43 553 • <http://www.cesid.org> • e-mail: cesid@cesid.org.yu • cesid@bitsyu.net

Dejan Ukropina

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA



Direktor CeSID-a

Dr Slobodanka Nedović

Članovi Upravnog odbora CeSID-a

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Dr Zoran Lučić

Dr Marijana Pajvančić

Miloš Todorović

Tehnički sekretar

Mirjana Popović Gavrić

Članovi Saveta CeSID-a

Dr Radovan Bigović

Vuk Bojović

Branislav Čanak (UGS Nezavisnost)

Dr Mijat Damjanović

Dr Srđan Darmanović

Vladan Gajić

Dr Vladimir Goati

Dr Lav Ivanović

Nikola Kusovac

Dr Slobodanka Markov

Stojmir Matejić (Nezavisni sindikat penzionera Srbije)

Dr Vojislav Milovanović

Dr Veselin Pavićević

Dr Jelica Petrović

Dr Dejan Popović

Dr Dragoljub Popović

Dr Milan Popović

Miroslav Todorović

Dr Zoran Tomić

Dr Vučina Vasović

Dr Duško Vranješ

Dr Dragica Vujadinović-Milinković

SADRŽAJ

ŠTA JE ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA?	7
ŠTA PREDSTAVLJA POVREDU IZBORNE PROCEDURE I KAKAV JE UTICAJ NA IZBORE?	15
PRETPOSTAVKE ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA	17
KOJI INSTRUMENTI ZAŠTITE SE MOGU KORISTITI?	19
KOJI SUBJEKTI SU OVLAŠĆENI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA ZAŠTITU IZBORNOG PRAVA?	23
KRIVIČNA DELA PREKRŠAJI	25
SANKCIJE	27
KO ODLUČUJE O ZAŠTITI?	31
POSTUPCI ZA ZAŠTITU IZBORNOG PRAVA	37
UMESTO ZAKLJUČKA	39
NEKI PRIMERI POVREDE IZBORNOG PRAVA	41
LITERATURA	44

1. ŠTA JE ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA?

Koji je smisao zaštite i njen cilj?

Zaštita izbornog prava garantovana najvišim pravnim aktima države, predstavlja sastavni deo ustavne garancije izbornog prava građana.

Smisao zaštite izbornog prava je dvojak.

Zaštitom izbornog prava obezbeđuje se demokratska priroda ustavnog poretka države i istovremeno pružaju neophodne garancije osnovnih sloboda i prava građanina. Smisao zaštite izbornog prava je i težnja da se učesnicima izbora omogući izražavanje njihove slobodne volje, sloboda delovanja i aktivnosti u vezi sa izborima i sprečavanje ili onemogućavanje u najvećoj meri, spoljašnjih uticaja i zloupotreba.

Cilj zaštite izbornog prava možemo sagledati kao obezbeđivanje jednakih uslova za sve učesnike na izborima, istih institucionalnih okvira koji normativno regulišu ovu jednakost kao uslov slobode izbora, legalnog toka samih izbora i zaštitu u užem smislu.

Značaj izbora za politički život države, međunarodno-pravni status i ugled, unutrašnju ravnotežu političkog sistema i funkcionisanje države kao celine nije neophodno isticati. Upravo je to razlog složenosti i ozbiljnosti sistema zaštite izbornog prava, kao i velikog interesovanja za zaštitu izbornog prava i izbora uopšte.

Elementi izbornog prava

Izorno pravo je sistem koji sadrži nekoliko bitnih elemenata.

Biračko pravo je element izbornog prava sa kojim se i samo izorno pravo najčešće identifikuje. Biračko pravo je Ustavom definisano kao individualno - lično pravo koje pripada pojedincu. Ima ga svaki građanin koji je navršio 18 godina života.

Biračko pravo se sastoji od dva prava, aktivnog i pasivnog biračkog prava.

Aktivno biračko pravo daje mogućnost svakom građaninu da bira svoje predstavnike u predstavnička tela. Pasivno biračko pravo

vo predstavlja mogućnost svakog građanina da bude biran kao predstavnik za predstavnička tela.

Pravo na kandidovanje je preduslov za ostvarivanje pasivnog biračkog prava. Dakle, ukoliko građanin želi da bude izabran u predstavničko telo, neophodno je da se prethodno kandiduje, odnosno da bude predložen za kandidata.

Pravo na opoziv odabranih predstavnika je pravo birača da, ukoliko nisu više zadovoljni radom svojih predstavnika, uskrate dato poverenje i opozovu predstavnike.

Garantovanje poštovanja izbornih pravila i postojanje sistema sankcija je, u užem smislu, zaštita izbornog prava i položaja učesnika na izborima.

Dakle, imajući u vidu elemente izbornog prava, građanin koji učestvuje na izborima može biti u različitim ulogama, kao birač, kandidat ili predlagač.

Sva ova prava građani uživaju na svim izborima, bez obzira na njihov nivo.

Koji su segmenti zaštite izbornog prava?

Zaštita izbornog prava predstavlja sistem principa, zakonskih i drugih normi, načela i postupaka usmerenih ka obezbeđenju pravilne primene izbornih propisa i procedure. Elementi zaštite izbornog prava su:

- *Opšti principi i načela zaštite sloboda i prava građana (samim tim i izbornog prava)* - na ovim načelima počiva celokupan koncept zaštite izbornog prava, kao jednog od osnovnih prava i sloboda čoveka.

Osnovni principi i načela su, između ostalih:

a) *Načelo neposredne ustavnopravne zaštite sloboda i prava*

Osnovne slobode i prava čoveka garantovani su najvišim pravnim aktom države, Ustavom. Izorno pravo spada u red osnovnih ljudskih prava. Nastalo je tokom formiranja i generacije ljudskih prava i sloboda. Kao i zaštita ostalih osnovnih sloboda i prava, i zaštita izbornog prava proizlazi neposredno iz Ustava, neposrednom primenom ustavnih odredbi i direktnom zaštitom na osnovu Ustava. Izbornim pravom neposredno se konstituiše vlast i na direktan način odslikava odnos države i građana.

"Slobode i prava ostvaruju se, a dužnosti ispunjavaju na osnovu Ustava.

Zakonom se može propisati način ostvarivanja pojedinih sloboda

da i prava čoveka i građanina kada je to Ustavom predviđeno ili kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Zloupotreba sloboda i prava čoveka i građanina protivustavna je i kažnjiva.

Slobode i prava priznate i zajamčene ovim Ustavom uživaju sudsku zaštitu." (član 67. Ustava SRJ).

b) Načelo samostalnosti i nezavisnosti sudstva

Sudovi su u svom radu i postupanju nezavisni i samostalni. Samostalnost i nezavisnost garantovani su stalnošću sudijske funkcije, nepokretnošću sudija (podrazumeva nemogućnost premeštanja sudije bez njegove saglasnosti u drugi sud), načinom izbora i razrešenja sudija itd.

"Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata.

Niko ko učestvuje u suđenju ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato prilikom donošenja sudske odluke, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije ne može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine." (član 96. Ustava RS).

c) Načelo pravne jednakosti i jednakosti pred sudovima

Načelo koje obezbeđuje jednak položaj pred zakonom i isti tretman svakog pojedinca u sudskom postupku.

"Građani su jednaki bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, veru, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje ili drugo lično svojstvo.

Svi su pred zakonom jednaki." (član 20. Ustava SRJ)

"Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava u zakonom utvrđenom postupku."

(član 20 stav 1 Ustava SRJ)

▪ *Kontrola izbora i izbornog postupka (sadržaj, instrumenti, oblici kontrole)*

Kontrola izbora podrazumeva konstantno praćenje izbora. U širem smislu, kontrola izbora obuhvata period pre izbora, tokom izbora i nakon sprovedenih izbora. U užem smislu ograničava se na vremenski period od formalnog raspisivanja izbora, kao početka izborne procedure, do verifikacije mandata u predstavničkom telu.

Instrumenti zaštite obuhvataju pravna sredstva koja učesnici izbora mogu koristiti radi zaštite svojih prava, kao i obezbeđenja zakonitosti i pravilnosti izborne procedure. Pravni lekovi koji se koriste jesu: prigovor, žalba, tužba i izborni sporovi pred ustavnim sudovima.

Kontrola izbora je dvostuka. Obavljaju je organi neposredno zaduženi za sprovođenje i kontrolu izbora (birački odbori, izborne komisije) i organi čiji se zadatak iscrpljuje u kontroli izbora (sudovi).

▪ *Organi koji učestvuju u zaštiti izbornog prava*

U zaštiti izbornog prava učestvuje veliki broj organa. Najčešće se kao organi koji učestvuju u zaštiti izbornog prava navode izborne komisije različitog nivoa, sudovi opšte nadležnosti, ustavni sudovi, specijalizovani sudovi i sl. Ovi organi predviđeni su izbornim zakonodavstvom i propisima koji uređuju materiju organizacije sudstva.

U našem izbornom zakonodavstvu i propisima o organizaciji sudstva, organi koji učestvuju u zaštiti izbornog prava su: birački odbori, izborne komisije, sudovi opšte nadležnosti (opštinski sudovi), Vrhovni sud, Ustavni sud Republike Srbije i Savezni ustavni sud.

▪ *Postupci za zaštitu izbornog prava*

Postupci za zaštitu izbornog prava podrazumevaju procesna pravila koja detaljnije uređuju postupke u kojima se ostvaruje zaštita. Zaštita se ostvaruje pred organima uključenim u izbornu proceduru i sudovima različitih nadležnosti.

Ustavom regulisana procedura obezbeđuje zaštitu izbornog prava pred Saveznim ustavnim sudom i Ustavnim sudom Republike Srbije. Zaštita pred organima za sprovođenje izbora regulisana je odredbama upravnog postupka. Ovim pravilima regulisana je i procedura pred Vrhovnim sudom Republike Srbije i organima za prekršaje. Pred sudovima opšte nadležnosti, opštinskim sudovima, zavisno od toga da li je reč o krivičnom ili građanskom procesu, važe pravila krivičnog odnosno parničnog postupka.

Kada i kako se realizuje zaštita izbornog prava?

Pravna zaštita izbornog prava realizuje se u različitim vremenskim okvirima i periodima. S obzirom na tok izbora, zaštitu možemo posmatrati kao:

- zaštitu u međuizbornom periodu,
- zaštitu u toku izbora i
- zaštitu u vremenu nakon izbora.

a) *Zaštita u međuizbornom periodu* zahteva specifičan oblik zaštite, usmeren ka obezbeđenju legalnosti propisa koji uređuju izbornu proceduru i materiju materijalnog izbornog prava. Manife-

stuje se kroz ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti pravnih propisa, uz upotrebu svih pravnih instrumenata koji su dozvoljeni i ustanovljeni zakonodavstvom kao instrumenti za iniciranje tog postupka.

Zaštita izbornog prava u ovom delu odnosi se na zaštitu pravilnosti procedure kreiranja i ažuriranja biračkih spiskova.

Birački spisak je službena evidencija o građanima koji imaju pravo glasa. Razlozi postojanja biračkih spiskova su, na primer, ustanovljenje koji građani ispunjavaju uslove za sticanje biračkog prava ili blagovremeno rešavanje sporova o tome koji građanin uživa biračko pravo (pre početka glasanja). U izbornim sistemima u kojima se utvrđuje broj poslanika u predstavničkom telu s obzirom na broj birača, izbore bi bilo nemoguće sprovesti bez biračkog spiska jer se ne bi znalo koliko poslanika treba birati.

Pravo upisa pripada svakom pojedincu - građaninu koji je ispunio uslove za sticanje biračkog prava. Jedino je birač subjekt prava upisa u birački spisak.

Načela na osnovu kojih se vode birački spiskovi su:

- *načelo oficijelnosti* - evidenciju vode zakonom određeni organi državne vlasti u okviru svojih nadležnosti. Propisima je određeno koji organ vodi biračke spiskove, u kojoj formi, podaci koji se unose i sl. Takođe, ovo načelo podrazumeva i pokretanje postupka od strane samog organa koji vodi birački spisak, po službenoj dužnosti, za upis, brisanje, dopunu, izmenu ili ispravku spiska na osnovu zakona ili kada sam utvrdi da je to potrebno. Vođenje spiskova se poverava sudovima ili organima uprave. Spiskove uglavnom vode organi lokalnih zajednica, a nadzor se poverava organima centralne vlasti.
- *načelo stalnosti* - birački spisak se vodi kao stalan uz kontinuiranu izmenu ili dopunu. Zakonom se, po pravilu, utvrđuje obaveza drugih organa koji vode evidenciju o podacima značajnim za vođenje biračkog spiska da, po službenoj dužnosti, dostavljaju podatke organu nadležnom za vođenje biračkog spiska. Ova obaveza je kontinuirana. Stalnost označava i da se birački spisak vodi stalno, odnosno formira se jedan spisak koji se tokom vremena ispravlja, dopunjuje ili menja. Dakle, ne pravi se novi spisak pred svake izbore.
- *načelo ažurnosti* - ovim načelom se obezbeđuje da spisak birača u svakom momentu odgovara promenama koje su nastupile u biračkom telu. Birački spiskovi se najčešće ažuriraju na dva načina. Prvi način je da se ova obaveza ostvaruje u godini u kojoj se održavaju redovni izbori. Drugi način je da oba-

- veza ažuriranja nastaje u momentu donošenja odluke o raspisivanju izbora, uz ostavljanje roka za obavljanje ovog posla.
- *načelo tačnosti* - spisak ima svojstvo javne isprave i postoji pretpostavka njegove tačnosti. Dokazna snaga javne isprave zasnovana je na pretpostavci tačnosti podataka koji se u njoj navode. S obzirom da je birački spisak javna isprava, pretpostavlja se da su podaci iz biračkog spisa tačni. Međutim, moguće je dokazivati suprotno.
 - *načelo javnosti* - ustanovljena je obaveza organa koji vode biračke spiskove da javno oglase spisak i daju ga na uvid biračima. To se najčešće čini u mesnim kancelarijama (mesnim zajednicama) ili u službenom listu države. Oglašavanje biračkog spiska omogućava biračima uvid u podatke i proveru tačnosti te, nakon toga, eventualno pokretanje postupka za ispravku, dopunu ili promenu podataka.
 - *načelo jedinstvenosti* - birački spisak se vodi kao jedinstvena i jednoobrazna evidencija. Evidencija se vodi na istim principima, forma je jedinstvena, podaci koji se unose u birački spisak istovrsni su za sve birače. S obzirom na tehniku vođenja spiska, on se ne vodi na jednom mestu već na više mesta - u lokalnim zajednicama, što ne narušava ovaj princip jer postoji samo jedan spisak.

b) *Zaštita u toku izbora* odnosi se na period od formalnog donošenja odluke o raspisivanju izbora do verifikacije mandata u parlamentu.

Zaštita se odnosi na nekoliko specifičnih vremenskih intervala:

- zaštita u vremenu od raspisivanja izbora do dana glasanja;
- zaštita na sam dan glasanja,
- zaštita po okončanju glasanja i
- konstantna kontrola izbora kao celovitog procesa.

Zaštita je poverena organima koji učestvuju u sprovođenju izbora. To su birački odbori i izborne komisije lokalnog i centralnog nivoa. Organi koji učestvuju u sprovođenju izbora, na osnovu propisa, imaju obavezu da se brinu o zakonitosti izborne procedure.

Zaštita izbornog prava poverena je i sudovima. Veoma je bitno istaći da sudska zaštita predstavlja osnovni vid zaštite izbornog prava. Sudska zaštita izbornog prava osigurava zaštitu upravo od povreda koje mogu učiniti javne vlasti. Kao argument može se navesti i nezavisnost i samostalnost sudova, specifičnost sudskog postupka, kompetentost sudova. Jedan od važnih razloga je i ko-

ntradiktornost postupka, odnosno, obaveza suda da sasluša "obe strane" koje učestvuju u postupku. U slučaju zaštite izbornog prava, to su subjekt čije pravo je povređeno i organ koji je pravo povredio.

Procesna pravila primenjuju različiti organi i postupci se razlikuju upravo prema organima koji ih primenjuju. Procesna pravila izbornog zakonodavstva primenjuju birački odbori i izborne komisije. Pravila pravnog postupka nalaze primenu u prekršajnom postupku, postupku pred izbornim komisijama povodom prigovora ili pred Vrhovnim sudom Republike Srbije u postupku po upravnoj tužbi. Krivični i parnični postupak (ovaj drugi se shodno primenjuje i u upravnom postupku) primenjuju se pred sudovima opšte nadležnosti - opštinskim sudovima. Ustavnosudski postupak, kako i sam naziv govori, primenjuje se pred Ustavnim sudom Republike Srbije i Saveznim ustavnim sudom.

Akcentat u ovom vremenskom segmentu izbornog procesa je na zaštiti neposredne realizacije i manifestacije biračkog prava, aktivnog ili pasivnog, i na postupak izbora u užem smislu.

c) *Period neposredno nakon glasanja* takođe zahteva zaštitu, jer je to period potvrđivanja odluke donesene na izborima i izbornih rezultata, a odnosi se uglavnom na postupak verifikacije mandata.

Vreme nakon glasanja možemo podeliti u tri dela:

- utvrđivanje rezultata,
- proglašenje rezultata i
- objavljivanje rezultata.

Utvrđivanje rezultata obavlja se na biračkom mestu. Na biračkom mestu se dobijaju podaci o broju birača izašlih na izbore i odnosima između kandidata. Ovi rezultati se dostavljaju izornoj komisiji.

Konačne rezultate utvrđuje izborna komisija, čiji osnovni zadatak nakon toga je da rezultate proglasi. Zvanična objava rezultata predstavlja okončanje ove faze izbornog postupka.

Tokom utvrđenja, proglašenja i objavljivanja rezultata pokreću se postupci za zaštitu izbornog prava, jer je upravo to period kada su moguće veoma ozbiljne povrede.

2. ŠTA PREDSTAVLJA POVREDU IZBORNE PROCEDURE I KAKAV JE UTICAJ NA IZBORE?

Povrede izbornog prava i procedure neminovno dovode do posledica koje se odražavaju na tok izbora. S obzirom na sankciju, mogu se definisati dve grupe povreda:

- a) povrede koje uzrokuju *obavezno ponavljanje* glasanja na biračkom mestu (bitne povrede) i
- b) povrede usled čijeg postojanja je *moгуće ponavljanje glasanja*.

Povrede koje dovode do obaveznog ponavljanja glasanja

Poznavanje bitnih povreda izbornog postupka smanjuje mogućnost zloupotrebe biračkog prava. Bitne povrede se ogledaju u nepravilnostima rada biračkog odbora, greškama u organizaciji biračkog mesta ili povredama u postupku kandidovanja. Ukoliko se pojave, izborni rezultat je neregularan.

Bitne povrede su:

- glasanje umesto birača (povreda načela neposrednosti),
- povreda tajnosti glasanja,
- višestruko glasanje,
- povreda zabrane bilo kakve propagande (isticanja propagandnog materijala na udaljenosti bližoj od 50m od biračkog mesta, video spot, tekst i sl.),
- odsustvo članova biračkog odbora ili zamenika,
- dolazak policije na biračko mesto bez poziva i povoda,
- glasanje birača van biračkog mesta bez potvrde o biračkom pravu,
- glasanje bez isprave kojom se dokazuje identitet,
- onemogućavanje birača koji je upisan u birački spisak da glasa,
- zaokruživanje na biračkom spisku drugog imena, a ne imena birača,
- uticanje članova biračkog odbora na birače na opredeljivanje prilikom glasanja,
- promena biračkog spiska na dan izbora (upis ili brisanje);
- nedostatak kontrolnog listića u glasačkoj kutiji i

- postojanje većeg broja listića u glasačkoj kutiji od broja glasača koji su glasali.

Osim pobrojanih, bitnom povredom smatra se i upotreba sredstava za vezu ili komunikaciju na biračkom mestu (pejdžera ili mobilnih telefona) ili, na primer, konzumacija alkohola na biračkom mestu.

Povrede ovakve vrste su opasnost za samu suštinu izbora. To je razlog postojanja ozbiljne sankcije - ponavljanje izbora na biračkom mestu na kojem je učinjena bitna povreda.

Ponavljanje izbora nastupa nakon odluke nadležnog organa. Pri donošenju odluke, nadležni organ se ne upušta u ocenu posledica povrede na izbornu proceduru ili njenu prirodu, niti ima takvo ovlašćenje. Njegova osnovna dužnost je da utvrdi postojanje povrede što je dovoljan razlog za ponavljanje izbora. Ponavljanju izbora prethodi raspuštanje biračkog odbora i poništavanje glasanja na konkretnom biračkom mestu.

Sankcija se primenjuje direktno i neposredno na osnovu zakona.

Povrede koje mogu dovesti do ponavljanja glasanja

Priroda ovih povreda nije takva da neminovno dovodi do poništavanja izbora na biračkom mestu. Njihova pojava ne ugrožava u velikoj meri zakonitost izbora i glasanja, dakle, ne dovode do obaveznog ponavljanja glasanja.

Kada nastupe ove povrede (na primer, ugrožavanje reda na biračkom mestu), organi koji su ovlašćeni da odlučuju o izbornim pravima i zaštiti ocenjuju prirodu povrede, njen značaj i uticaj na rezultat izbora. Zavisno od ovih elemenata donosi se odluka da li će se na biračkom mestu glasanje ponoviti.

Dakle, kod ovih povreda postoji diskreciono pravo nadležnog organa da, nakon sprovođenja predviđenog postupka, odluči o ponavljanju izbora.

Sankcija ne nastupa na osnovu direktne primene zakona, već na osnovu odluke nadležnog organa.

3. PRETPOSTAVKE ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

Način zaštite izbornog prava ostvaruje se kroz sistem instrumenata zaštite, usmerenog ka otklanjanju povreda izbornog prava i efekata povreda, čime se ostvaruje neposredni cilj - podrška i ostvarenje pravilnosti izbora ili primena sankcija.

Da bi instrumenti zaštite ispunili svoju ulogu, moraju biti efikasni.

Njima se, pre svega, mora na objektivan način utvrditi postojanje povrede izbornog prava ili slobode izbora. To znači iniciranje postupka u kojem će organ nadležan za zaštitu izbornog prava oceniti da li činjenice i okolnosti ukazuju na to da je učinjena povreda izbornog prava. Pri tome, naročito kada je reč o sudskom postupku, obavezan je da sasluša obe zainteresovane strane.

Sledeći korak je donošenje odluke nadležnog organa, obavezujuće i primenljive (izvršne), kojom se pravo zaštićuje, otklanja učinjena povreda ili šteta učinjena povredom. Obavezujućom odlukom nadležni organ nalaže organu koji je učinio povredu da tu povredu i posledice koje je ona izazvala otkloni. Primenljivost odluke (izvršnost) označava mogućnost prinudne primene (izvršenja) odluke ukoliko se organ koji je učinio povredu ogluši o obaveze sadržane u odluci i ne primeni je.

Zaštita izbornog prava podrazumeva *slobodno korišćenje instrumenata zaštite od strane subjekata koji su za to ovlašćeni, kao i postojanje odgovarajuće procedure.*

Subjekti ovlašćeni za korišćenje instrumenata zaštite istovetni su učesnicima u izbornom postupku. To su, dakle, birači (građani), organi koji sprovode izbore i predlagači (na primer političke stranke).

Upotreba instrumenata je dvojaka. Pre svega, koriste ih neposredno ovlašćeni subjekti inicirajući propisima predviđene postupke za zaštitu izbornog prava. Drugi način je upotreba instrumenata kao oblika nadzora nad radom organa koji upravo obezbeđuju zaštitu ovog prava. *Nadzor* predstavlja kontrolu zakonitosti i celishodnosti rada od strane neposredno višeg organa u hijerarhiji. Osim nadzora viših nad nižim organima koji sprovode izbo-

re, postoji i sudski nadzor nad radom organa koji sprovode izbore (sudska kontrola uprave).

Međutim, određena prava (pre svega pasivna biračka prava) nije moguće zaštititi na ovaj način, zbog njihove prirode i sadržaja jer predstavljaju neutuživa prava. Dakle, zahtev za zaštitu takvog prava ne može biti predmet sudskog postupka jer se drugom subjektu koji bi u takvom postupku učestvovao ne može nametnuti obaveza koja bi bila predmet takvog zahteva.

Instrumenti zaštite moraju biti dostupni ovlašćenim subjektima. Oni moraju imati saznanje o mogućnosti i načinu zaštite u slučaju povrede izbornog prava. Aktivnu ulogu u "širenju" znanja imaju organi za sprovođenje izbora (ili drugi organi) koji na pogodan način obaveštavaju učesnike o njihovim pravima. Dostupnost se ogleda i u malim materijalnim troškovima za subjekta.

Efikasnost rada organa koji odlučuje je takođe veoma bitan uslov. Upravo je to razlog propisivanja izuzetno kratkih rokova u izbornom postupku i postupcima zaštite izbornog prava. Rokovi su specifični i zbog toga jer se računaju na časove, ne postoji mogućnost "prebacivanja" isteka roka sa nekog dana vikenda na ponedeljak kao poslednjeg dana roka i sl.

4. KOJI INSTRUMENTI ZAŠTITE SE MOGU KORISTITI?

Instrumenti zaštite koji se koriste tokom izborne procedure zavise od definisanja nadležnosti organa koji odlučuju povodom pravnih lekova.

Sistemi koji obezbeđuju sudsku zaštitu omogućuju učesnicima izbora da postupak za zaštitu iniciraju *tužbom*. U izbornim sistemima koji ovlašćenje za zaštitu daju organima nadležnim za sprovođenje izbora, zaštita se ostvaruje putem *prigovora* ili *zahteva* (uz eventualno postojanje sudske zaštite kao drugostepene). Osim ovih, postoje i *instrumenti ustavnopravne zaštite*: izborni sporovi pred Saveznim ustavnim sudom, postupak po ustavnoj žalbi i postupci za ocenu ustavnosti i zakonitosti pravnih akata, kao najopštiji instrumenti zaštite.

Osnovni instrumenti zaštite izbornog prava su: prigovor, žalba, tužba i pravna sredstva kojima se pokreće postupak pred ustavnim sudovima.

Prigovor

U postupcima zasnovanim na pravu, prigovor se koristi za označavanje tri pojma:

1. prigovor kao sredstvo protiv onoga ko je inicirao postupak, kojim se ističu činjenice podobne da se zahtev protivne strane učini neefikasnim,
2. prigovor kao primedba kojom se ukazuje na nepravilnost ili necelishodnost rada organa koji vodi postupak, sa ciljem da se dovede do promene u načinu vođenja postupka a ne da se donese neka odluka i
3. prigovor kao pravni lek protiv odluke. Upravo ova definicija prigovora bitna je za zaštitu izbornog prava.

Prigovor predstavlja pravni lek kojim se pokreće postupak zaštite izbornog prava pred prvostepenom izbornom komisijom. Karakteristika ovog prigovora je da nema *devolutivno* dejstvo. To znači da o prigovoru odlučuje prvostepeni organ protiv čije odluke je prigovor podnesen.

Podnosi se u pismenoj formi protiv odluke ili akta biračkog odbora, ili protiv neke radnje koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom. Rok za podnošenje prigovora je veoma kratak, 24 časa od momenta donošenja odluke ili činjenja. Rok je određen u časovima, što pomaže efikasnosti izborne procedure, ali znači i to da izborna komisija ne može imati radno vreme. Dakle, nije reč o roku koji teče od momenta saznanja za odluku ili radnju, o čemu treba voditi računa zbog blagovremenosti prigovora.

Prigovor se može podneti zbog nepravilnosti u postupku kandidovanja i sprovođenju izbora, protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora izornoj komisiji, a protiv odluke, radnje ili propusta izborne komisije prigovor se podnosi centralnoj izornoj komisiji. Ovim je garantovana dvostepenost odlučivanja.

Prigovor ne mora da sadrži određeni zahtev, već je dovoljno da sadrži navod da se podnosi zbog nepravilnosti. Dakle, prigovor je lišen bilo kakvih formalnih pravila. Ovo ima i dobru i lošu stranu. Dobra strana je što formalnosti, obično, ograničavaju prava. Loša strana je što nedostatak forme daje veliku slobodu u tumačenju organu koji odlučuje o prigovoru.

Kada primi prigovor, izborna komisija odlučuje o njemu. Izborna komisija može prigovor usvojiti, odbiti ili odbaciti.

Usvajanje prigovora dovodi do poništavanja izborne radnje protiv koje je prigovor podnet. Poništavanje podrazumeva i otklanjanje posledica radnje, kao da se ona nikada nije dogodila.

Odbijanje prigovora sledi nakon ocene organa koji o prigovoru odlučuje da činjenice i navodi koji su prigovoru izneti ne dokazuju da je povreda izbornog prava učinjena. Dakle, u prigovoru *nema osnova* da bi se zaključilo da je bilo povreda izbornog prava.

Prigovor će biti odbačen ukoliko je, na primer, neblagovremen (predat nakon isteka roka), izjavljen od strane neovlašćenog lica i sl.

Žalba

Žalba je pravni lek koji se izjavljuje protiv rešenja izborne komisije kojom je prigovor odbijen ili odbačen.

Žalba je redovni pravni lek kojim nezadovoljna stranka stavlja pod sumnju prvostepenu odluku. Uvek ima devolutivno dejstvo, dakle o žalbi nikada ne odlučuje organ koji je doneo rešenje koje se osporava žalbom.

Ovaj pravni lek izjavljuje se Vrhovnom sudu ili Saveznom usta-

vnom sudu, ukoliko je reč o žalbi protiv odluke Savezne izborne komisije, u roku od 48 časova od prijema odluke po prigovoru.

Žalba nije formalni akt. Dovoljno je da podnosilac žalbe navede zbog čega nije zadovoljan rešenjem na koje ulaže žalbu.

Nužna posledica usvajanja žalbe je ponavljanje izborne radnje.

Tužba

Tužba je pravno sredstvo koje se koristi protiv odluke organa nadležnog za vođenje biračkog spiska.

Tužba se podnosi u slučaju donošenja odluke kojom je odbijen zahtev ovlašćenog subjekta za upis, brisanje, izmenu, dopunu ili ispravku biračkog spiska. Rok za podnošenje tužbe je 48 časova od prijema rešenja koje se tužbom napada.

O tužbi odlučuje nadležni sud u roku od 24 časa od prijema tužbe. Protiv odluke suda nema mogućnosti izjavljivanja pravnog leka, odnosno, presuda je pravnosnažna i izvršna.

Osim pojedinačne tužbe, pravo na zaštitu izbornog prava korišćenjem ovog pravnog leka imaju i drugi učesnici, među kojima prvenstveno političke stranke kao ovlašćeni predlagači. U slučaju da političke stranke ili drugi predlagači kandidata ili kandidatskih lista koriste ovo svoje pravo, oni to čine u formi organizacione tužbe.

Subjekti prava na podnošenje organizacione tužbe jesu pravna lica kojima je povređeno neko izborno pravo. Međutim, oni mogu tužbu podnositi i kada je povređeno neko od izbornih prava građana.

Pravna sredstva za pokretanje postupka pred ustavnim sudovima

Ovde je reč o instrumentima zaštite kojima se inicira postupak za rešavanje izbornog spora, odnosno za zaštitu izbornog prava. Postupak rešavanja izbornog spora pred Saveznim ustavnim sudom pokreće se podnošenjem žalbe protiv rešenja Savezne izborne komisije, a postupak pred Ustavnim sudom Republike Srbije podnošenjem zahteva za odlučivanje o izbornom sporu.

5. KOJI SUBJEKTI SU OVLAŠĆENI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA ZAŠTITU IZBORNOG PRAVA?

Subjekti koji imaju pravo na korišćenje instrumenata zaštite i pokretanje odgovarajućih postupaka identični su subjektima koji učestvuju na izborima.

Reč je o pojedincima (građanima) i političkim strankama ili drugim predlagачima kandidata, kao pravnim licima.

Po službenoj dužnosti, o zaštiti izbornog prava staraju se i organi zaduženi za sprovođenje izbora.

Pojedinac (građanin) kao "korisnik" zaštite

Ustavnopravna garancija aktivnog i pasivnog biračkog prava odnosi se upravo na pojedince kao građane države u kojoj se izbori sprovode. Reč je o individualnom pravu i upravo zato se pojedinac - građanin pojavljuje kao njegov titular.

Instrumentima (pravnim lekovima) mogu se koristiti *birači* kao i *kandidati na izborima*. Osnovna pretpostavka je legitimacija pojedinca kao birača ili kandidata prilikom zahteva za zaštitu izbornog prava koje je povređeno.

Zaštita pojedinca - glasača na izborima, bez obzira na nivo izbora, zasniva se na principima kojima se garantuje biračko pravo.

Biračko pravo je slobodno. Građanin je slobodan da odluči da li će biračko pravo iskoristiti ili ne (niko nema pravo da birača natera ili spreči da glasa), a ukoliko odluči da ga iskoristi slobodan je da odluči kome će dati svoj glas (niko nema pravo da utiče na volju birača). Biračko pravo je opšte (uz prethodno ispunjenje uslova predviđenih Ustavom i zakonom, bez diskriminacije s obzirom na pol, veru, rasu, nacionalnu pripadnost itd.), jednako (jedan čovek - jedan glas) i neposredno (svaki građanin glasa sâm i niko nema pravo da glasa umesto njega).

Da bi mogao da iskoristi svoje pravo na izborima, građanin mora biti upisan u birački spisak - evidenciju građana sa pravom glasa. Birački spisak je javna isprava. Svaki učesnik izbora (građanin - birač, kandidat, nosilac liste i sl.) ima pravo uvida u birački spisak.

Birački spisak se ažurira putem upisa, brisanja, izmena, dopuna, ispravki, izlaganja, zaključenja, dostavljanja i prepisivanja. Za svaku od ovih radnji određen je subjekt koji je ovlašćen da je preduzima i inicira. Za sve radnje postoji zakonom predviđen rok. U svakom slučaju, na sam dan izbora najstrožije je zabranjena bilo kakva intervencija na biračkom spisku.

Dakle, pojedinac kome je povređeno neko izborno pravo (birač ili kandidat) ima mogućnost da koristi pravna sredstva za zaštitu svog izbornog prava. Pri tome je neophodno da je došlo do neposredne povrede individualnog izbornog prava.

Političke stranke i drugi predlagači kandidata

Političke stranke učestvuju na izborima kao predlagači kandidata ili izbornih lista. Uslov za pojavljivanje političke stranke ili grupe građana u svojstvu ovlašćenog predlagača jeste određeni broj *potpisa birača*. Pri tome, svaki birač je slobodan da dâ ili uskrati svoj potpis. Ukoliko se građanin - birač odluči da podrži političku stranku ili grupu građana, mora imati u vidu da svojim potpisom može podržati samo jednu izbornu listu, samo jednim potpisom.

Položaj učesnika na izborima omogućava im korišćenje instrumenata zaštite u slučaju povrede izbornog prava. Stranke to svoje pravo koriste podnošenjem pravnih lekova u formi tužbe, radi zaštite izbornih prava koja njima neposredno pripadaju na osnovu propisa ili radi zaštite izbornih prava građana. Dakle, ne mora biti povređeno neposredno samo njihovo konkretno pravo.

Osim političkih stranaka, kao relevantni subjekti zaštite pojavljuju se i grupe građana, takođe kao ovlašćeni predlagači kandidata i izbornih lista.

6. KRIVIČNA DELA I PREKRŠAJI

Sistem zaštite izbornog prava obuhvata i odredbe krivičnog i prekršajnog zakonodavstva.

Kada govorimo o krivičnopravnoj zaštiti izbornog prava, ova zaštita se najčešće obezbeđuje odgovarajućim odredbama kojima se definišu bića krivičnih dela i zaprećena kazna u krivičnim zakonima. S druge strane, prekršaji kao lakše povrede uglavnom se definišu izbornim zakonima ili tzv. *sporednim krivičnim zakonodavstvom*.

Po svojoj prirodi, krivičnopravna zaštita rezervisana je za najteže povrede izbornog prava, koje ujedno odslikavaju bitna svojstva izbornog prava (sloboda izbora, neposrednost, tajnost glasanja). Prekršajna zaštita i sankcije rezervisani su za povrede izbornog prava ili izbornog postupka koje se ne odnose na najznačajnije osobine izbornog prava (remećenje reda na biračkom mestu, povreda izborne tišine).

Povrede izbornog prava možemo podeliti na osnovu subjekta koji ih može učiniti. Neke povrede mogu učiniti javni organi zaduženi za sprovođenje izbora ili koji imaju druge nadležnosti u vezi sa izborima. Drugu grupu povreda mogu učiniti birači, treću grupu kandidati i, naposletku, četvrtu grupu povreda može učiniti svako lice.

Krivična dela

Krivična dela predviđena domaćim zakonodavstvom, koja se odnose na povredu izbornog prava, sadržana su u glavi IX Krivičnog zakona Republike Srbije.

Reč je o ukupno sedam krivičnih dela (čl. 79a do 85):

1. povreda prava kandidovanja na izborima,
2. povreda prava glasa,
3. povreda slobode opredeljenja pri glasanju,
4. zloupotreba prava glasanja,
5. povreda tajnosti glasanja,
6. falsifikovanje izbora i glasanja i

7. uništenje dokumenata o izborima i glasanju.

Osim ovih, postoje i krivična dela kojima se štite druge vrednosti, a koja posredno mogu biti primenjena i na zaštitu izbornog prava. Na primer:

1. povreda ravnopravnosti građana (čl. 60),
2. povreda prava na podnošenje pravnog sredstva (čl. 74),
3. sprečavanje dokazivanja (čl. 207),
4. falsifikovanje isprave (čl. 233),
5. zloupotreba službenog položaja (čl. 242),
6. kršenje zakona od strane sudije (čl. 243).

Prekršaji

Prekršaji predstavljaju lakše povrede izbornog prava. Najčešće su predviđeni u kaznenim odredbama zakona koji utvrđuju materiju i postupak izbora. Prekršajem se, na primer, smatra objava procene rezultata izbora ili objava prethodnih rezultata izbora suprotno zakonu, onemogućenje praćenja rada organa za sprovođenje izbora, omogućenje predstavljanja kandidata suprotno zakonu, isticanje simbola političke stranke ili druge političke organizacije protivno zakonu, korišćenje pejdžera, mobilnog telefona i drugih sredstava komunikacije i veze ili izazivanje nereda koji je doveo do prekida glasanja. Za sve prekršaje predviđene su novčane kazne.

7. SANKCIJE

Krivične sankcije

Krivičnim sankcijama štite se najbitnije osobine izbornog sistema i predstavljaju kaznu za najgrublje povrede izbornog prava. Regulisane su krivičnim zakonom kao osnovnim zakonom koji uređuje ovu oblast i izbornim zakonodavstvom kao supsidijernim zakonodavstvom u ovoj materiji.

Najčešće su predviđene sankcije putem novčanog kažnjavanja, ali nije isključeno ni izricanje zatvorske kazne, posebno za najteže povrede izbornog prava (npr. povreda slobode izbora).

Osim osnovnih, predviđeni su i teži oblici izvršenja ovih krivičnih dela, ukoliko su izvršioци lica koja su članovi organa nadležnih za sprovođenje izbora ili lica zaposlena u državnim organima koji imaju nadležnosti u vezi sa izborima.

Postojeće krivično zakonodavstvo utvrđuje sledeće grupe krivičnih dela i sankcija, odnosno zaštićenih vrednosti (član 79a do 85 KZ RS):

a) *pravo na kandidovanje* - povreda podrazumeva nezakonito ili protivpravno onemogućavanje ili sprečavanje kandidovanja. Teži oblik postoji ukoliko ovo krivično delo učini službeno lice (član izborne komisije, biračkog odbora i sl.). Za oba oblika krivičnog dela predviđena je kazna zatvora;

b) *pravo glasa* - povreda sadrži protivzakonito propuštanje upisa, brisanje iz biračkog spiska ili onemogućavanje glasanja. Drugi vid povrede podrazumeva protivzakonito upisivanje ili omogućavanje glasanja. Teži oblik postoji ukoliko je krivično delo učinilo lice sa zvaničnim dužnostima u organizaciji i sprovođenju izbora. Za osnovni i kvalifikovani oblik izvršenja predviđena je kazna zatvora. Ova dela predviđena su i krivičnim i izbornim zakonodavstvom;

c) *sloboda izbora* - prvi oblik izvršenja nastaje ukoliko se pre izbora, ozbiljnom pretnjom, podmićivanjem ili drugim nedozvoljenim načinom utiče na birača da ne glasa, ili da glasa ukoliko on to ne želi. Drugi način odnosi se na slobodu izbora nakon glasan-

ja, pozivanjem na odgovornost birača zbog učestvovanja ili odbijanja da učestvuje na izborima, ili zahtev upućen biraču da kaže kako je glasao ili zašto nije glasao. Kvalifikovani oblik postoji ukoliko delo izvrši lice koje ima službene dužnosti u vezi sa izborima. Ovo delo takođe je sankcionisano izbornim zakonodavstvom, a predviđena je kazna zatvora.

d) *zloupotreba prava glasa* - ovo delo može izvršiti samo birač. Postoje dva osnovna oblika: glasanje umesto drugog birača i glasanje više puta tokom istih izbora. Predviđena je odgovornost i za pokušaj. Kazna je postavljena alternativno, novčana ili kazna zatvora, s tim da je kazna zatvora predviđena kao jedina u slučaju kvalifikovanog oblika (učinilac službeno lice). Delo je predviđeno kao krivično u izbornom zakonodavstvu;

e) *povreda tajnosti glasanja* - krivično delo za koje je zaprećena novčana kazna ili kazna zatvora za osnovni oblik, a isključivo kazna zatvora za kvalifikovani oblik (službeno lice koje ima dužnosti u vezi sa organizovanjem izbora). Predviđeno je izbornim zakonodavstvom;

f) *falsifikovanje rezultata izbora i glasanja* - poseban oblik opšteg krivičnog dela falsifikovanja. Prvi oblik izvršenja sastoji se u izmeni broja datih glasova dodavanjem ili oduzimanjem glasačkih listića prilikom prebrojavanja, a drugi oblik usmeren je na objavljivanje izbornih rezultata koji ne odgovaraju obavljenom glasanju. Delo je propisano krivičnim i izbornim zakonodavstvom;

g) *uništavanje dokumenata o izboru i glasanju* - odnosi se na delo uništenja, prikrivanja ili oštećenja dokumenata ili isprava o izborima i glasanju, kao i predmeta namenjenih izborima i glasanju. Predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora, zavisno od stepena krivičnog dela. Delo je uređeno izbornim zakonodavstvom;

h) *povreda ravnopravnosti građana* - krivično delo se odnosi na diskriminaciju građana i po tom osnovu uskraćivanje ili ograničavanje prava građana utvrđenih Ustavom, zakonom ili drugim aktom, ili ratifikovanim međunarodnim ugovorom. Predviđena je kazna zatvora;

i) *povreda prava na podnošenje pravnog sredstva* - krivično delo koje podrazumeva, u vršenje radne obaveze, sprečavanje drugog da koristi svoje pravo na podnošenje žalbe ili drugog pravnog sredstva. Teži oblik dela postoji ako je učinjeno uz zloupotrebu službenog položaja. Predviđena je kazna zatvora;

j) *sprečavanje dokazivanja* - delo podrazumeva sakrivanje, uni-

štenje, oštećenje ili delimično ili potpuno, dovođenje isprave u stanje neupotrebljivosti. Zaprećena je kazna zatvora.

k) *falsifikovanje isprave* - kaznom zatvora će se kazniti učinilac koji napravi lažnu, ili preinači pravu ispravu, u nameri da se takva isprava upotrebi kao prava, ili preinačenu ispravu upotrebi kao pravu ili je nabavi radi upotrebe. Za ovo krivično delo kažnjava se i pokušaj;

l) *zloupotreba službenog položaja* - delo može učiniti službeno lice iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoracenjem granice ovlašćenja ili neobavljanjem službene dužnosti, ukoliko pribavi sebi ili drugome protivpravnu korist, nanese drugom štetu ili povredi prava drugoga. Predviđena je kazna zatvora i za osnovni i za teže oblike dela;

m) *kršenje zakona od strane sudije* - predviđena je kazna zatvora za sudiju, ili sudiju porotnika, koji u sudskom postupku u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili mu nanese štetu donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon.

Sporodno krivično zakonodavstvo (kaznene odredbe izbornih zakona) takođe sankcionišu pojedina ponašanja koja predstavljaju grubo kršenje izbornog prava i povredu izborne procedure. Za ova dela predviđene su kazne zatvora ili novčane kazne, zavisno od vrste i težine povrede.

Zakoni o izboru saveznih poslanika predviđaju ista dela i iste sankcije.

a) *protivzakonita promena biračkog spiska upisom ili brisanjem ili prinuda kojom se utiče na opredeljivanje glasača da li će glasati i kome će dati svoj glas* sankcionisani su bezuslovnom kaznom zatvora, koja je predviđena u dužem vremenskom roku ukoliko je delo izvršilo lice koje obavlja određene dužnosti u vezi sa izborima.

b) *pozivanje na odgovornost glasača nakon izbora, zahtev za izjašnjenje birača kako je glasao, glasanje umesto drugog birača, glasanje više puta na istim izborima, uništavanje, oštećenje ili sakrivanje iskorišćenog glasačkog listića, druge isprave ili predmeta namenjenog izborima* kažnjava se alternativno, novčanom kaznom ili kaznom zatvora, dok je bezuslovna kazna zatvora predviđena za lice koje obavlja određene dužnosti u vezi sa izborima.

c) *povreda tajnosti glasanja* dovodi do novčane kazne ili kazne zatvora, odnosno do isključive kazne zatvora za lice koje obavlja određene dužnosti u vezi sa izborima.

d) *promena broja glasova dodavanjem ili oduzimanjem, oduzi-*

manje glasačkih listića ili glasova prilikom prebrojavanja ili objava rezultata izbora koji ne odgovaraju glasanju kažnjavaju se vremenskom kaznom jer ova dela može učiniti samo službeno lice.

Slična dela i kazne predviđa i republički Zakon o izboru narodnih poslanika koji sadrži i odredbe o prekršajima.

Sankcije koje se odnose na izbornu proceduru

Ova grupa sankcija odnosi se na poništavanje izbornih radnji koje su učinjene suprotno zakonu. Poništaj se može odnositi na jednu izbornu radnju, deo postupka (na primer, ponavljanje glasanja na jednom biračkom mestu), a izuzetno i na ceo izborni postupak ukoliko su povrede učinjene na više biračkih mesta ili izbornih jedinica.

Izborne radnje mogu biti poništene na osnovu direktne primene zakona, ukoliko je takva sankcija predviđena, ili na osnovu odluke organa nadležnog za kontrolu izbora i zakonitost. U drugom slučaju postoji diskreciono ovlašćenje organa da nakon postupka odluči da li će izborna radnja biti poništena, imajući u vidu njenu prirodu, karakter i uticaj na izbore.

Ove sankcije se, kao i prekršaji, utvrđuju izbornim zakonodavstvom.

8. KO ODLUČUJE O ZAŠTITI?

U našem zakonodavstvu pravo na pravnu zaštitu od povreda izbornog prava regulisano je pravnim aktima različitog karaktera i nivoa, od Ustava do poslovnika skupština.

Zaštita izbornog prava poverena je organima za sprovođenje izbora, sudovima, zakonodavnim telima i ustavnim sudovima.

Zaštita pred organima za sprovođenje izbora

Izorno zakonodavstvo na saveznom i republičkom nivou predviđa nadležnost izbornih komisija za zaštitu izbornog prava. U prvom stepenu odlučuju izborne komisije izbornih jedinica, a u drugom stepenu centralna izborna komisija.

Sudska zaštita

Uloga sudova u zaštiti izbornog prava može biti ustanovljena u različitim formama. U izbornim sistemima u kojima zaštitu izbornog prava sprovode organi nadležni za sprovođenje izbora, sudska zaštita ograničena je na sudsku kontrolu uprave pred posebnim (upravnim) sudovima ili redovnim sudovima u upravnom sporu.

Zaštita izbornog prava može biti poverena isključivo redovnim sudovima ili, s druge strane, specijalizovanim izbornim sudovima čija je nadležnost specijalizovana i usmerena samo na odlučivanje u izbornim sporovima. Takođe, u nekim izbornim sistemima podeljena je nadležnost između sudova (primarna odluka) i parlamenta (donošenje konačne odluke).

Prema našem zakonodavstvu, osnovni vid zaštite izbornog prava je sudska zaštita. Sudska zaštita manifestuje se kroz pokretanje postupaka i donošenje odluka pred sudovima opšte nadležnosti i vrhovnim sudovima, kroz sudsku kontrolu rada uprave putem upravnog spora. Nadležnost sudova iscrpljuje se u sporu protiv konačnih odluka drugostepene izborne komisije.

Sudska zaštita se po domaćem zakonodavstvu ostvaruje pred opštinskim sudovima, Vrhovnim sudom Republike Srbije, Usta-

vnim sudom Republike Srbije i Saveznim ustavnim sudom.

U vezi sa sudskom zaštitom, slikovit je primer naveden u izveštaju OEBS od 23.12.1996. godine. U ovom izveštaju eksperti misije OEBS naglasili su dve činjenice u vezi sa izborima 1996. godine.

"Prva je da sudovi nisu pokazali volju da utvrde činjenično stanje, već su i zbog proceduralnih nedostataka kakav je nepotpisanost izveštaja izborne komisije poništavali izbore. Druga je da mogućnost da svaki građanin izjavi prigovor na neregularnost izbora na određenom biračkom mestu, koji u konsekvenci može dovesti do poništaja izbora na tom biračkom mestu, nije u skladu sa čl. 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je Jugoslavija potpisala i ratifikovala, te predstavlja deo njenog saveznog prava. Iz toga je izvučen zaključak o potrebi da se iznađu pravna sredstva kako bi se obesnažile sudske odluke koje su tako olako poništile volju hiljada građana zbog minornih nedostataka u proceduri, a da istovremeno sudovi nisu utvrdili stvarno činjenično stanje. Sugerisano je da to može biti učinjeno odlukom Saveznog ustavnog suda. Drugi zaključak ekspertskog izveštaja je da Jugoslavija mora da unapredi svoje izbornu zakonodavstvo kako se ne bi događalo da pojedinci i sudovi mogu tako olako da ponište izbornu volju građana" (dr Vesna Rakić-Vodinelić i dr.).

Parlamentarna zaštita

Parlamentarna zaštita izbornog prava za svoju osnovu ima stanište da parlament predstavlja izraz narodne suverenosti i, samim tim, predstavlja najboljeg "čuvara" izbornog prava. Ovo stanište je danas modifikovano tako da parlament ima ulogu prilikom izbora organa za sprovođenje izbora, ili zadržava neka ovlašćenja u donošenju konačne odluke (kao poslednja instanca).

U domaćem pravu, zaštita izbornog prava pred skupštinom uređena je Ustavom i poslovníkom o radu skupštine. Ostvaruje se prilikom odlučivanja o verifikaciji mandata, kao završnoj fazi izbornog postupka.

Zaštita pred ustavnim sudovima

Izbornu pravo predstavlja jednu od osnovnih sloboda i prava čoveka. Ustavni sudovi koji obezbeđuju zaštitu upravo osnovnih sloboda i prava imaju određene nadležnosti i prilikom odlučivanja o povredama izbornog prava i rešavanja izbornih sporova.

"Slobode i prava ostvaruju se, a dužnosti ispunjavaju na osnovu Ustava.

Zakonom se može propisati način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava čoveka i građanina kada je to Ustavom predviđeno ili kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Zloupotreba sloboda i prava čoveka i građanina protivustavna je i kažnjiva.

Slobode i prava priznate i zajamčene ovim Ustavom uživaju sudsku zaštitu." (član 67 Ustava SRJ).

"Slobode i prava ostvaruju se, a dužnosti se ispunjavaju na osnovu Ustava, osim kada je Ustavom predviđeno da se uslovi za ostvarivanje pojedinih sloboda i prava utvrđuju zakonom...

...Zloupotreba sloboda i prava čoveka i građanina protivustavna je i kažnjiva, onako kako je to zakonom predviđeno.

Obezbeđuje se sudska zaštita sloboda i prava zajamčenih i priznatih Ustavom." (član 12 Ustava RS).

Ustavnosudska zaštita izbornog prava manifestuje se pri kontroli ustavnosti i zakonitosti propisa kojima se uređuje materija izbora. Osim ove opšte nadležnosti, ustavnosudska zaštita podrazumeva i ulogu ustavnih sudova u rešavanju izbornih sporova i odlučivanju o zaštiti izbornog prava.

Zaštita izbornog prava odvija se pred Saveznim ustavnim sudom i Ustavnim sudom Republike Srbije.

Kakav je postupak zaštite pred Saveznim ustavnim sudom?

Postupak pred Saveznim ustavnim sudom u kojem sud odlučuje o povredi izbornog prava pokreće se na nekoliko načina, zavisno od vrste izbora.

a) *izbori za savezne poslanike u Veće građana Savezne skupštine* - postupak se inicira žalbom protiv odluke Savezne izborne komisije (SIK) kojom je prigovor kojim se ukazuje na povredu prava odbačen ili odbijen. Žalba se izjavljuje preko SIK u roku od 48 časova od momenta dostavljanja odluke, koja je obavezna da žalbu u daljem roku od 24 časa dostavi Saveznom ustavnom sudu. U ovom slučaju Savezni ustavni sud deluje kao specifični upravni sud jer se u ovom postupku kontroliše akt organa uprave od strane suda i u sudskom postupku. Ovlašćeni za podnošenje žalbe su birači (svaki pojedinačno), kandidat za poslanika, podnosilac predloga za kandidata i podnosilac predloga liste političkih stranaka.

b) *izbori za Predsednika Republike* - postupak se pokreće žalbom koja se upućuje direktno Saveznom ustavnom sudu, u roku od 24 časa od momenta objavljivanja izbora. Dakle, Savezni ustavni sud povodom žalbe odlučuje u prvom stepenu. Ovlašćeni podnosioci žalbe su kandidat za predsednika i predlagač kandidata.

c) *izbori za savezne organe čiji je izbor poveren domovima Savezne skupštine* - u ove organe spadaju predsednik Savezne vlade, sudije Ustavnog suda, sudije saveznog suda, Savezni državni tužilac i njegov zamenik i guverner NBJ. Primenjuju se iste odredbe kao kod izbora za predsednika Republike, u odnosu na način podnošenja žalbe i rok. Žalbu mogu podneti predsednik Republike, kandidat kome je povređeno neko pravo, najmanje 20 poslanika nekog od veća Savezne skupštine ili poslanička grupa u Saveznoj skupštini.

Rokovi za donošenje odluke su kratki (tri dana kod izbora za Veće građana ili 48 časova kod izbora ostalih saveznih organa).

Postupak zaštite pred Ustavnim sudom Republike Srbije

Postupak pred Ustavnim sudom Republike Srbije pokreće se podnošenjem zahteva za odlučivanje o izbornom pravu. Prethodni uslov je da nije reč o pitanju koje nije u nadležnosti sudova ili drugih državnih organa. Ustavni sud Republike Srbije, dakle, ima supsidijarnu nadležnost. Da bi se moglo postupati po zahtevu, on mora da sadrži razloge zbog kojih se traži sudska zaštita i dokaze. Rok za podnošenje zahteva je 15 dana od dana okončanja izbornog postupka koji se osporava, i to direktno Ustavnom sudu Republike Srbije.

Ovlašćeni podnosioci zahteva su birači (svaki pojedinačno), kandidat za predsednika Republike, kandidat za poslanika, kandidat za odbornika i podnosilac predloga kandidata.

Ustavni sud Republike Srbije nije vezan rokom u pogledu donošenja odluke povodom zahteva.

Koje su zajedničke karakteristike ovih postupaka?

Postupci pred Ustavnim sudom Republike Srbije i Saveznim ustavnim sudom, iako je reč o dve različite institucije, imaju neke zajedničke karakteristike. Zajedničko za oba postupka su:

1. javna rasprava,
2. prava učesnika u postupku i
3. forma odluke.

Javna rasprava: pravilo je da je pred svakim sudom, pa i ustavnim, rasprava javna. Dakle, potpuno je slobodno prisustvovati raspravama pred sudom. Samo izuzetno, uz uslove koje procesni zakoni predviđaju, rasprava može biti zatvorena za javnost (na primer, ukoliko je reč o pitanjima bezbednosti, službene ili vojne tajne, postupku prema maloletniku i sl.).

U postupku zaštite izbornog prava, pravilo je da se održi javna rasprava povodom žalbe, ali je dopušteno da se javna rasprava ne održi ukoliko je po istom pitanju sud ranije zauzeo stanovište ili ukoliko postoje uslovi za obustavu postupka ili je žalba povučena.

Prava učesnika u postupku su takođe istovetna u postupcima pred oba suda. Učesnici u postupku su podnosilac žalbe (zahteva) i organ u vezi sa čijim aktivnostima se pokreće postupak. Oni su u obavezi da pružaju neophodne podatke, iznose i obrazlože svoj stav, daju odgovore i sl. Postupak se vodi po načelu kontradiktornosti, u skladu sa kojim načelom će sud saslušati argumente obe strane.

Forma odluke u ovim postupcima nije specifična. Naime, u oba slučaja odluka sadrži uvod, izreku i obrazloženje, i objavljuje se u službenom glasilu. I u drugim postupcima odluke sadrže iste elemente.

U uvodu se navodi koji sud je doneo odluku, poslovni broj pod kojim se vodi predmet, datum i mesto donošenja odluke. Svaka odluka se donosi u ime naroda, što mora takođe biti naznačeno u zaglavlju.

Izreka presude je sudska odluka u užem smislu. Ona sadrži suštinu rešenja pravnog problema koji se pred sud postavio. Izrekom se utvrđuju prava, određuju obaveze itd. Izreka je obično kratka i mora biti veoma precizna, jer je to deo presude koji se kasnije izvršava.

Obrazloženje je deo odluke u kojem sud navodi razloge koji su ga naveli da donese odluku kakvu je doneo. U obrazloženju sud opisuje činjenično stanje, dokaze koje je izvodio tokom postupka, njihovu ocenu (koje je prihvatio kao istinite a koje ne) i sl.

Dejstvo odluke

Savezni ustavni sud svojom odlukom, ukoliko usvaja žalbu, poništava izborni postupak u celini ili delimično. Odlukom se ustanovljava i obaveza Savezne skupštine da ponovi izborni postupak.

Ustavni sud Republike Srbije, pre donošenja odluke, mora ustanoviti da postoje dva uslova, čije postojanje mora biti kumulativno:

- 1) da je nepravilnost dokazana i
- 2) da je imala bitan uticaj na izborni rezultat.

Dakle, čak i da postoji povreda izbornog prava ili procedure, Ustavni sud Republike Srbije ne mora doneti odluku kojom će poništiti izbore.

Ustavna žalba kao specifičan način zaštite izbornog prava

Ustavna žalba predstavlja pravno sredstvo kojim se štite Ustavom utvrđene slobode i prava, povređene pojedinačnim aktom ili radnjom, kada nije obezbeđena druga pravna zaštita.

Primenjena na zaštitu izbornog prava, ustavna žalba ima relativno restriktivnu primenu, upravo zbog poslednjeg uslova - postojanja drugog vida pravne zaštite. Međutim, mogla bi naći primenu u slučaju povrede Ustavom garantovanih sloboda i prava radnjom nadležnog organa za sprovođenje izbora.

Ustavna žalba podnosi se u roku od 60 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od prestanka radnje kojom je povređena sloboda ili pravo.

O ustavnoj žalbi odlučuje Savezni ustavni sud.

9. POSTUPCI ZA ZAŠTITU IZBORNOG PRAVA

Koji postupci se primenjuju u zaštiti izbornog prava?

S obzirom na postojanje velikog broja propisa kojima se reguliše izborno pravo u materijalnom smislu, uključujući i odgovornost, takođe se primenjuje i veći broj procesnih zakona.

Primenu u zaštiti izbornog prava imaju zakoni o krivičnom postupku, upravnom postupku, upravnom sporu, prekršajnom postupku i izborni zakoni koji u određenoj meri regulišu postupak zaštite. Osim ovih zakona, shodno se primenjuje i Zakon o parničnom postupku, u vezi sa upravnim postupkom i sporom.

Koja su zajednička načela postupaka?

Iako mnogobrojni, postupci u kojima se štiti izborno pravo počivaju na nekoliko osnovnih, zajedničkih načela:

- zakonitost,
- zaštita prava građana,
- efikasnost i ekonomičnost,
- materijalna istina,
- slobodna ocena dokaza,
- samostalnost u rešavanju,
- pomoć neukoj stranci,
- upotreba jezika i pisma,
- dvostепенost postupka (pravo izjavljivanja žalbe).

Da li postoje specifičnosti postupaka?

Broj postupaka kojima se štiti izborno pravo neminovno nameće da među njima postoje razlike.

Zavisno od *vrste organa koji je nadležan*, nekim postupcima izborno pravo se štiti pred državnim organima (upravni postupak, postupak u slučaju prekršaja, prvostepeni postupci predviđeni izbornim zakonodavstvom), a drugima u slučaju sudske zaštite (krivični postupak, upravni spor, drugostepeni postupci pre-

dviđeni izbornim zakonodavstvom, postupci pred ustavnim sudovima).

Druga specifičnost odnosi se na propisima utvrđene *rokove za postupanje*. Ovde možemo napraviti razliku između postupaka predviđenih izbornim zakonodavstvom i ostalih postupaka.

Naime, *procesni zakoni* kojima se izborno pravo štiti pred organima uprave ili sudovima predviđaju relativno duge rokove. Na primer, rok za donošenje prvostepenog rešenja u upravnom postupku je mesec dana (najduže dva meseca), rok za žalbu je 15 dana itd. Isti rok za žalbu predviđen je i u krivičnom postupku. Upravni spor se, na primer, pokreće tužbom u roku od 30 dana od dana dostavljanja drugostepenog rešenja organa uprave.

S druge strane, *postupak zaštite predviđen izbornim zakonodavstvom* predviđa izuzetno kratke rokove koji su utvrđeni u časovima. Ovo je izuzetno bitno jer rokovi počinju da teku od momenta kada su neka radnja ili propust učinjeni, a ne od momenta kada se saznalo za nepravilnost ili povredu.

Na primer, rok za podnošenje prigovora je 24 časa i počinje teći od časa kada je doneta odluka, odnosno izvršena radnja koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom, odnosno od časa kada je učinjen propust. Podnošenje prigovora nakon isteka ovog roka dovodi do odbacivanja prigovora kao neblagovremenog.

Rokovi su, takođe, utvrđeni i u pogledu postupanja organa koji su zaduženi za sprovođenje izbora, odnosno za odlučivanje po prigovorima i drugim pravnim lekovima ovlašćenih podnosilaca.

Izborna komisija koja odlučuje o prigovoru dužna je, na primer, doneti odluku u roku od 24 časa od časa kada je prigovor izjavljen, ili Vrhovni sud Srbije je dužan da u roku od 48 časova odluči po žalbi protiv odluke Republičke izborne komisije kojom je odbačen ili odbijen prigovor.

Cilj propisivanja ovako kratkih rokova je efikasnije i ekonomičnije odvijanje izborne procedure, kao i efikasna zaštita prava učesnika na izborima.

10. UMEMO ZAKLJUČKA

Značaj pravne zaštite izbora izuzetno je velik, i direktno je u vezi sa značajem koji izbori imaju u državnom i društvenom sistemu. Izbori predstavljaju bitan i nezaobilazan uslov demokratije.

Pravilnom i efikasnom zaštitom obezbeđuje se ostvarenje prave volje birača, njihovo slobodno opredeljivanje, zaštita od uticaja i pritisaka bilo koje vrste ili porekla i otklanjanje mogućnosti za manipulaciju i druge zloupotrebe.

NEKI PRIMERI POVREDE IZBORNOG PRAVA

Slučaj Vršac - postupanje po pravilima vanparničnog postupka

Odredbe pojedinih zakona (o lokalnoj samoupravi i teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije) dovele su u nedoumicu sudije koji su trebali da rešavaju u izbornim sporovima. Nedoumica se odnosila na pravila postupka koja je trebalo primeniti. Neki od sudova su, zbog ranijeg brisanja odredbe iz Zakona o teritorijalnoj organizaciji koja je upućivala na shodnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku, zaključili da se želi otkloniti primena ovog procesnog zakona. U ovoj situaciji učinilo se da je izborni spor u stvari ne spor o činjenicama već spor o primeni prava na već utvrđeno činjenično stanje. Zaključili su da bi u takvoj situaciji trebalo primeniti Zakon o vanparničnom postupku.

Sud je primenjujući pravila Zakona o vanparničnom postupku, prenebregao činjenicu da je rešenje Opštinske izborne komisije konačni upravni akt o čijoj zakonitosti može biti reči samo u upravnom sporu, primenom Zakona o upravnim sporovima.

Slučaj Vršac - nejednako postupanje u identičnim stvarima

Podnosilac žalbe, koalicija SPS-JUL, tvrdio je da je na udaljenosti manjoj od 50 metara od biračkog mesta, na banderi, bio nalepljen plakat koalicije "Zajedno". Sud je izašao na lice mesta (samo u prisustvu podnosioca žalbe) i izmerio udaljenost bandere od biračkog mesta. Kako je udaljenost bila 40 metara, poništeni su izbori na tom biračkom mestu i naloženo je održavanje novih za 10 dana. Sudija nije uzeo u obzir izjave predsednika Opštinske izborne komisije da na banderi nije bio nikakav plakat.

Novi izbori su održani i pobedio je kandidat SPS-JUL. Ovog puta podnosilac žalbe bila je koalicija "Zajedno". U žalbi je pisalo da je na istoj banderi, kao i 10 dana ranije, bio plakat ali ovog puta SPS-JUL. Isti sudija je odlučio da je žalba neosnovana, a svoju odluku

je obrazložio uvidom u zapisnik o toku glasanja gde nije bilo primedaba, a iz kojeg se vidi da je pre početka glasanja birački odbor obišao okolinu biračkog mesta i nije primetio propagandni materijal na pomenutoj banderi.

Nakon zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne sudске odluke, ponovo se raspravljalo pred istim sudom i sudijom. Sudija je izašao na lice mesta i izmerio udaljenost bandere od biračkog mesta, i našao da je bandera udaljena 40 metara od kapije zgrade gde je bilo biračko mesto. Takođe, na zahtev koalicije "Zajedno", izmerena je i udaljenost do samog biračkog mesta i utvrđena je udaljenost od 55,5 metara. Sud je, međutim, zauzeo stanovište da ne treba meriti udaljenosti prostorije, već udaljenost do kapije, jer je biračko mesto zgrada u kojoj se glasa a ne prostorija u zgradi.

Slučaj Vlasotince - direktno kršenje zakona

Rešenjem Opštinske izborne komisije u Vlasotincu odbijen je prigovor koalicije "Zajedno" na regularnost izbora, iako je komisija po prigovoru ustanovila da je tačno da je u kutiji bilo 400 glasačkih listića, a da je evidentirano 399 građana koji su glasali. Komisija je većinom glasova stala na stanovište da to nije značajno. Pri tome, razlika između kandidata SPS i koalicije "Zajedno" bila je samo jedan glas.

Slučaj Pirot - naknadno "otkrivene" nepravilnosti

U Pirotu je Opštinska izborna komisija poništila izbore zato što je predsednik biračkog odbora (najčešće pripadnik SPS) dao izjavu da je biračima omogućeno da glasaju bez dokaza o identitetu. Pri tome, sâm predsednik biračkog odbora nije snosio nikakve posledice što je dopustio takvo glasanje (ako se uopšte dogodilo), iako je to prvenstveno njegov propust. Nije dao imena građana koji su glasali bez dokaza o identitetu, ni imena članova biračkog odbora koji su im to dozvolili, niti kada se to dogodilo u toku dana itd. Sve je učinjeno nakon utvrđivanja rezultata i proteka skoro 24 časa od isteka vremena predviđenog za glasanje.

Opštinski sud je u vanparničnom postupku odbio žalbu koalicije "Zajedno". Zasnovao je odluku na izjavi predsednika biračkog odbora i još dva člana, čije izjave su naknadno pribavljene. Sud, takođe, nije utvrđivao o kojim biračima je reč, kada se to dogodilo itd.

Poslednji izbori

Pomenimo i ne tako davni primer, sa predsedničkih izbora, održanih 24. septembra 2000. godine. Odlukom donetom 4. oktobra 2000. godine, Savezni ustavni sud je poništio izborni postupak koji se odnosi na glasanje i utvrđivanje rezultata za izbor predsednika Republike. Odluka suda stupila je na snagu 6. oktobra 2000, kada je objavljena je u Službenom listu SRJ. Već narednog dana (7. X 2000), Savezna izborna komisija objavljuje konačne ukupne rezultate izbora za predsednika Republike. Svaki komentar u ovom slučaju je izlišan.

Poništavanje izborne volje građana od strane državnih organa, posebno sudova čiji je zadatak da štite prava građana, pokazalo je da "nema veće tiranije od one koja se sprovodi u senci zakona i pod vidom pravde" (Monteskje).

Marko Blagojević, *Moj vodič kroz izborni postupak*,
Centar za slobodne izbore i demokratiju - CeSID,
Beograd, 2000.

Mirjana Jovanović-Tomić, *Zaštita izbornog prava*,
Glasnik Advokatske komore Vojvodine, broj 10-11/2000,
Novi Sad, 2000.

Marijana Pajvančić, *Izorno pravo*,
Graphica Academica, Novi Sad, 1999.

Marijana Pajvančić,
Odluke ustavnih sudova o izbornim sporovima
Pravni život - časopis za pravnu teoriju i praksu, broj 12
Beograd, 1996.

Milan Vešović, *Ostvarenje prava na ustavnu žalbu*,
Glasnik Advokatske komore Vojvodine, broj 5/2000,
Novi Sad, 2000.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.815

УКРОПИНА, Дејан

Zaštita izbornog prava / Dejan Ukropina.

- Београд : Центар за слободне изборе и демократију,
2002 (Београд : Типографич). - 44 стр.; 21 см.
(CeSIDova mala biblioteka)

Тираж 500. - Библиографија стр. 44.

ISBN 86-83491-13-7

а) Бирачко право - Заштита
COBISS-ID 98142220