

ŠTA NAM DONOSI NOVI SET IZBORNIH ZAKONA?



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY

FEBRUAR 2022

Centar za slobodne izbore i demokratiju

Dositejeva 8, Beograd | cesid@cesid.rs | www.cesid.rs

Analiza najvažnijih novina u izbornim zakonima

Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o izboru predsednika Republike

Vlada Republike Srbije usvojila je 18. januara 2022. godine [predloge četiri nova izborna zakona](#), a Narodna skupština usvojila ih je uz set amandmana 04. februara 2022. godine. Tako će redovni predsednički i beogradski izbori, ali i najavljeni vanredni parlamentarni izbori u aprilu biti sprovedeni u **potpuno novom pravnom okviru** koji čine Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Nova zakonska rešenja nastala su kao rezultat dogovora postignutog u okviru dva koloseka međustranačkog dijaloga koji su se vodili tokom 2021. godine, ali i kao odgovor na preporuke ODIHR nakon parlamentarnih izbora iz juna 2020. godine.

Analiza pred vama pravi sažeti osvrt na najvažnije promene koje donose novi izborni zakoni koji uređuju izbor narodnih poslanika, odbornika i predsednika Republike, sa ciljem njihovog razjašnjavanja i upoznavanja najšire javnosti sa novim odredbama.

Budući da je ovim predlozima, kao i promenama iz 2020. godine, urađena „mini reforma“ izbornih zakona i više promena nego za prethodnih 20 godina primene, čini se da se otvara prostor (i CeSID bi podržao tu inicijativu) za debatu oko velike izborne reforme gde bi se preispitali i uskladili svi zakoni i otvorilo pitanje izbornog sistema i funkcionisanja organa za sprovođenje izbora. Tim pre, što se već intervenisalo u izborni sistem i u rad organa za sprovođenje (kroz uvođenje međustranačkog dijaloga za sprovođenje izbora).

OSVRT NA PREDLOGE TRI IZBORNA ZAKONA



Novi zakoni zadržavaju ključne principe izbornog sistema koji su važili do sada: Srbija ostaje jedna izborna jedinica u kojoj se glasa za liste, uz cenzus od 3% i tzv. prirodni prag za nacionalne manjine, a mandati se raspodeljuju D'Ontovom formulom, odnosno sistemom najvećih količnika. **Zakoni ipak uvode važne promene, najpre u funkcionisanju izborne administracije i načinu zaštite izbornih prava.** Tako se uvodi novi organ za sprovođenje republičkih izbora – lokalne izborne komisije, koje zamenjuju dosadašnja radna tela, a zaštita izbornog prava postaje trostepena: tri organa koja odlučuju o zahtevima za poništavanje izbora su lokalna izborna komisija, Republička izborna komisija i Upravni sud. U novom sistemu, produženi su i rokovi za izjavljivanje prigovora i dostavljanje zahteva – na 72h, dok je legitimacija za podnošenje prigovora najšire postavljena u slučaju predstavnika izbornih lista. **Biračima se pravo na ulaganje zahteva za poništavanje izbora dozvoljava u tri situacije:** kada je nezakonito sprečen da glasa, kada mu je narušena tajnost glasa i kada mu je narušena sloboda izbora – sve isključivo na biračkom mestu na kome glasa. Pored ovih promena, smanjen je i **broj potpisa koje stranka ili koalicija stranaka nacionalnih manjina podnosi pri predaji izborne liste na republičkim izborima – na 5.000.** Uvodi se i **mehanizam „izazova“**, po kome stranke koje su osvojile više od 2% glasova mogu zahtevati proveru dela izbornih materijala. Zakon o lokalnim izborima drugačije propisuje broj potpisa potrebnih za proglašenje izborne liste i vezuje ga za broj birača u jedinici lokalne samouprave. Konačno, zakoni propisuju **jasne mehanizme ostvarivanja javnosti i transparentnosti rada organa za sprovođenje izbora.**

Predlozi zakona koje je usvojila Vlada predviđali su i ukidanje procedure žrebanja za utvrđivanje ukupne liste kandidata na predsedničkim izborima, kao i mogućnost da jedan birač svojim potpisima podrži više izbornih lista. Međutim, ovi predlozi u skupštinskoj proceduri nisu prihvaćeni, pa su zadržana stara rešenja po kojima će se konačna lista kandidata za predsednika utvrđivati žrebom, a birač će potpisom moći da podrži samo jednu listu.

IZBORNA TIŠINA



Zakoni preciziraju i proširuju pojam izborne tišine. Kao i ranije, zabrana da se u medijima i na javnim skupovima objavljuju procene rezultata izbora, da se javno predstavljaju kandidati na izborima i njihovi izborni programi, odnosno da se pozivaju birači da glasaju ili ne glasaju za određene izbore liste, **važi 48 časova pre dana glasanja i na dan glasanja (do zatvaranja biračkih mesta).** Novo rešenje sada precizira šta se podrazumeva pod **medijima**: dnevne i periodične novine, servis novinske agencije, radio program, televizijski program, ali i **elektronska izdanja tih medija, kao i samostalna elektronska izdanja koja su registrovana u Registru medija.**

NOVI ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA



Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da će izbore sprovođiti **Republička izborna komisija, lokalne izborne komisije i birački odbori.** Lokalne izborne komisije su opštinske izborne komisije, gradske izborne komisije i izborne komisije gradskih opština Grada Beograda i zamenjuju dosadašnja radna tela. Lokalne izborne komisije biće zadužene za: organizaciju tehničkih priprema za izbore, određivanje glasačkih mesta, odlučivanje po zahtevima za poništavanje glasova na biračkim mestima zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, pružanje podrške biračkim odborima prilikom sprovođenja izbora i tako dalje.

Kada se sprovode samo lokalni izbori, organi za sprovođenje izbora su (lokalna) izborna komisija i birački odbori.

PRAVO NA INFORMACIJU O EVIDENTIRANJU U IZVODU IZ BIRAČKOG SPISKA



Biraču se daje pravo da od lokalne izborne komisije zatraži informaciju o tome da li je u izvodu iz biračkog spiska evidentirano da je glasao na izborima ili ne. Ovo pravo uvedeno je nakon izbora 2020. godine, ali je do sada bilo deo podzakonskih akata i bilo je regulisano Uputstvom koje je propisivala Republička izborna komisija. U praksi, ovo pravilo podrazumeva da će svaki birač koji sumnja da je neko glasao umesto njega, ovu informaciju moći da proveri odmah nakon glasanja. Bliža pravila o načinu ostvarivanja prava propisaće Republička izborna komisija.

PONIŠTAVANJE GLASANJA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI



Do sada je postupanje po „lakim“ i „teškim“ greškama bilo propisano isključivo podzakonskim aktima. Zakoni sada definišu da lokalne izborne komisije i birački odbori

imaju obavezu **da kod teških grešaka ostvare uvid u izborni materijal i da ili isprave greške u zapisniku ili da donesu rešenje kojim konstatuju da se ne mogu utvrditi rezultati, odnosno da ponište glasanje po službenoj dužnosti.** Pod teškim greškama eksplicitno se podrazumevaju one situacije u kojima je nesumnjivo došlo do manipulacije sa brojem listića ili one situacije kada je nemoguće utvrditi rezultate tako da se svi brojevi slažu, čak i nakon uvida u izborni materijal.

Osim toga, propisane su situacije kada je **nemoguće utvrditi rezultate glasanja:** ako je glasanje prekinuto bez nastavljanja ili nije održano; ako nije dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora; ako zapisnik nisu potpisala najmanje tri člana biračkog odbora i ako postoje grube, neotklonjive greške u zapisniku.

U četiri situacije će **lokalna izborna komisija automatski poništiti glasanje:** ako je broj listića u kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore; ako je birački odbor omogućio da glasa lice koje nije upisano u izvod iz biračkog spiska; ako u glasačkoj kutiji nema kontrolnog lista ili ako nije potpisao prvi birač i/ili bar jedan član biračkog odbora, i ako je zbir neupotrebljenih i upotrebljenih listića veći od ukupnog broja listića koje je primio birački odbor.

U svim ovim situacijama, glasanje će biti ponovljeno u roku od 10 dana.

„Lake“ greške su one koje su nastale kao posledica očiglednih omaški u popunjavanju zapisnika – na primer, ako nije upisan broj birača koji je izašao na izbore, a svi ostali podaci se slažu. U ovim situacijama (zakon propisuje ukupno 5), lokalna izborna komisija donosi **rešenje o ispravljanju zapisnika.**

ZAHTEV ZA KONTROLU ZAPISNIKA



Opozicione proglašene izborne liste koje prema preliminarnim rezultatima osvoje više od 2% glasova, kao i svaka proglašena opoziciona manjinska izborna lista, mogu Republičkoj izbornoj komisiji **podneti zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku. Ovaj zahtev može se podneti za najviše 5% biračkih mesta na teritoriji lokalne izborne komisije.** Ako se na osnovu izvršene kontrole utvrdi da u pogledu broja glasova koje je osvojila neka lista postoje odstupanja između sadržine izbornog materijala i zapisnika veća od 10%, vršiće se kontrola na još 5% biračkih mesta. Ukoliko se i nakon naknadne kontrole utvrdi odstupanje veće od 10%, vršiće se kontrola svih zapisnika sa teritorije lokalne izborne komisije.

Nakon izvršene kontrole, postoje **dva moguća scenarija:** (1) ako se utvrdi neslaganje sadržine izbornog materijala i zapisnika o radu biračkog odbora, lokalna izborna komisija će doneti rešenje o ispravljanju zapisnika; i (2) ako se utvrdi da postoji nepravilnost koja je razlog da se glasanje poništi, lokalna izborna komisija će doneti rešenje o poništavanju glasanja na biračkom mestu. Ako postoji sumnja da je uočena nepravilnost posledica namerne i svesne aktivnosti sa ciljem da se utvrdi neistinit rezultata izbora, RIK će podneti krivičnu prijavu protiv članova biračkog odbora.

BROJ POTPISA POTREBNIH ZA PROGLAŠENJE IZBORNE LISTE – LOKALNI IZBORI



Zakon o lokalnim izborima drugačije propisuje broj potpisa koji je potreban za proglašenje izborne liste. Za razliku od prethodnog rešenja, po kome je uslov bio najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izbornoj listi (osim za JLS sa manje od 20.000 birača, gde je traženi broj bio 200), sada je definisano da je **za proglašenje izborne liste potrebno da je svojim potpisima podrži:**

- 200 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 20.000 birača;
- 300 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 30.000 birača;
- 500 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 50.000 birača;
- 600 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 70.000 birača;
- 800 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 100.000 birača;
- 1.000 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 500.000 birača;
- 3.000 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima više od 500.000 birača.

PROMENA NAČINA DODELJIVANJA MANDATA – LOKALNI IZBORI



Zakon o lokalnim izborima propisuje da će se izbornoj listi koja je prešla izborni cenzus, a po načinu raspodele mandata nije dobila mandat, **dodeliti mandat na račun izborne liste kojoj pripada poslednji količnik na osnovu kog se dobija mandat**, a koja nije izborna lista nacionalne manjine i koja je dobila više od jednog mandata.

POSEBNA PRAVILA ZA STRANKE NACIONALNIH MANJINA



Izbornim listama koje podnesu stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina, **RIK će utvrđivati položaj liste nacionalne manjine, na predlog izborne liste.** U ovom procesu, RIK može konsultovati nadležni nacionalni savet nacionalne manjine, a posebna pažnja biće usmerena na „zabranu izigravanja zakona“. Tako će RIK odbiti da listi utvrdi položaj liste nacionalne manjine u dva slučaja: ako je nosilac ili kandidat za poslanika na toj listi lice za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine, ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se izigra zakon.

Za izborne liste nacionalnih manjina prepolovljen je broj neophodnih potpisa za proglašenje izborne liste – na 5.000.

U slučaju da se **lokalni izbori** održavaju odvojeno od republičkih ili parlamentarnih, lista nacionalne manjine koja učestvuje na lokalnim izborima **mora prikupiti polovinu potrebnih potpisa** – od 100 do najviše 1.500, u zavisnosti od broja birača u JLS. Na **lokalnim izborima**, izborna lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa na teritoriji te opštine/grada žive pripadnici te nacionalne manjine i **ako je procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji te opštine/grada manji od 50%.**

TROSTEPENA ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA



Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje **potpuno drugačiji princip zaštite izbornih prava**. Umesto dosadašnjeg dvostepenog postupka, u kome se prigovor ulagao RIK-u, a žalba na rešenje Upravnom sudu, novi zakon definiše **trostepenu zaštitu**. Svaki birač kome je uskraćeno pravo glasa, ili su mu ugrožena sloboda i tajnost glasa na njegovom biračkom mestu, imaće pravo da uloži **zahtev za poništavanje glasanja** na biračkom mestu lokalnoj izbornoj komisiji, koja će odlučivati o njegovom zahtevu. **Prigovor** na rešenje o zahtevu (koje je usvojila lokalna komisija) birač će moći da izjavi Republičkoj izbornoj komisiji (drugi stepen zaštite), a **žalbu** na rešenje RIK-a Upravnom sudu (treći stepen zaštite).

Promenjeni su i rokovi za ulaganje zahteva – na 72h od uočene nepravilnosti, umesto dosadašnja 24. Na isti način je produžen i rok za odlučivanje o zahtevima i kasnije prigovorima.

Podnosioci izbornih lista imaće najšire postavljeno pravo na ulaganje prigovora, u svim fazama izbornog procesa.

U slučaju da se lokalni izbori održavaju odvojeno od republičkih, zaštita izbornih prava ostaće dvostepena: prigovor će se podnositi (lokalnoj) izbornoj komisiji u roku od 72h od nezakonite radnje ili odluke, a žalba će se podnositi višem sudu na čijem se području nalazi sedište skupštine. Odredba po kojoj se žalbe podnose višem sudu umesto Upravnom sudu stupiće na snagu godinu dana nakon usvajanja zakona, što znači da će se na prvim sledećim izborima, u aprilu, žalbe protiv rešenja lokalnih komisija podnositi Upravnom sudu.

PRIVREMENO UVEĆANJE BROJA ČLANOVA ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA



Za predstojeće izbore u aprilu, stalni sastav organa za sprovođenje izbora biće **uvećan**.

Na prvim sledećim predsedničkim i/ili parlamentarnim izborima, stalni sastav RIK biće uvećan za još šest članova i zamenika članova koje će imenovati RIK na predlog predsednika Narodne skupštine. U stalni sastav lokalnih izbornih komisija i u stalni sastav biračkih odbora na isti način biće imenovan još po jedan član i zamenik člana.

Na prvim sledećim lokalnim izborima, u stalni sastav lokalnih komisija i biračkih odbora biće imenovan još po jedan član i zamenik člana koje će imenovati RIK na predlog predsednika Narodne skupštine.