



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA

PERIODIČNI IZVEŠTAJ NAKON 100 DANA RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

Javne politike za javno slušanje

Oblast: Biračko pravo građana (aktivno i pasivno)

30. novembar 2016. godine



Sadržaj

1. Uvod i osvrt na politički kontekst	3
2. Zakonodavstvo i primena propisa	4
2.1. Aktivno biračko pravo	4
2.2. Pasivno biračko pravo	6
2.3. Evropski principi za ostvarivanje biračkog prava	8
2.4. Konstitucionalni okvir za realizaciju izbornog prava u Srbiji	12
2.5. Zakon o izboru narodnih poslanika	13
2.6. Zakon o izboru predsednika Republike	17
2.7. Zakon o lokalnim izborima	18
3. Zaključci i preporuke	19
3.1. Preporuke za promenu sistema realizacije biračkih prava (izborni sistem)	20
3.2. Preporuke za poboljšanje aktuelnog sistema realizacije biračkog prava (izbornog sistema)	22

Ovaj izveštaj pripremljen je kao deo projekta "Real Say on Policy" uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj izveštaja je isključivo odgovornost Proaktiva i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

1. Uvod i osvrt na politički kontekst

Učešćem na izborima politički subjekti realizuju svoje biračko pravo, kao demokratsko, opšte, jednako, neposredno i tajno pravo, pa izbori predstavljaju najvažniji oblik institucionalizovane participacije građana u društvenom životu, u kojem su sociostrukturalna raslojavanja bez značaja.

Izorno pravo je složeno pravo, koje u sebi obuhvata više srodnih prava: aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na upis u birački spisak, pravo na obaveštenost birača, pravo kandidovanja i pravo na zaštitu ostvarenog poslaničkog mandata. Tako shvaćeno izorno pravo se još naziva i materijalno izorno pravo, i ono u suštini obuhvata prava i dužnosti učesnika u izbornom postupku – čime se određuje njihov status i uloga u izbornom procesu.

Procesno izorno pravo, sa druge strane, čine pravila koja uređuju tok i sadržaj izbornog postupka. Ono ima svoja originarna, izvorna pravila kojima se reguliše postupak obavljanja određenih izbornih radnji (postupak kandidovanja, glasanja, utvrđivanja rezultata glasanja i upisa u birački spisak) i supsidijarna pravila, kada se primenjuju propisi kojima je regulisano upravno postupanje, sudsko postupanje (upravni spor, krivični postupak), ustavno-sudsko postupanje (izborni spor, ustavna žalba) i prekršajno postupanje.

U članu 52. Ustava Republike Srbije utvrđeno je izorno pravo, kao opšte i jednako, izbori kao slobodni i neposredni, a glasanje kao tajno i lično. Utvrđeni su i uslovi za aktivno i pasivno izorno pravo (punoletstvo, poslovna sposobnost i državljanstvo Republike Srbije), kao i jemstvo pravne zaštite izbornog prava, u skladu sa zakonom. Ustavno određenje izbornog prava se na opšti način odnosi na sve vrste neposrednih izbora u pravnom sistemu Republike Srbije.

Normativni okvir za ostvarivanje izbornog prava u Republici Srbiji čine relevantni domaći propisi i ratifikovani međunarodni ugovori, počevši od Ustava Srbije. Osnovni izvori prava su i Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Srbije i Zakon o lokalnim izborima. Supsidijarni izvori su: Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o finansiranju političkih delatnosti, Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa i dr. Izborni sistem može biti shvaćen u užem smislu kako ti čini Marijana Pajvančić, ili tako da se poistovećuje sa modelom raspodele mandata (većinski, proporcionalni, mešoviti) ali u širem smislu izborni sistem je skup načela prava garancija i tehničkih radnji koje imaju zacilj utvrđivanje volje birača i njihovo učešće u izboru predstavnika (D. Vučićević). Tako posmatrano glavni elementi izbornog sistema su: biračko pravo, birački spisak, izborni organi, izborne jedinice, izborni prag, kandidovanje, izborna kampanja, glasanje, raspodela mandata, finansiranje i zaštita prava u toku izbora - pri čemu se biračko pravo ističe kao osnovni element izbornog sistema te se i osnovni principi biračkog sistema uglavnom odnose na biračko pravo (opšta, poslanička i biračka sposobnost, princip jednakosti biračkog prava, princip neposrednog, slobodnog i tajnog, i princip ličnog i fakultativnog glasanja) (D. Stojanović).

Biračko pravo se u pogledu sadržine svrstava u red najvažnijih političkih prava u užem smislu, odnosno subjektivnih javnih prava i u najvećem broju država shvaćeno je kao lično pravo - ovlašćenje i način posrednog učešća građana u upravljanju državom.

Njegovo posedovanje se uslovljava posedovanjem uslova o kojima će u kasnijem delu teksta biti više reći (državljanstvo, godine života, prebivalište, poslovna sposobnost), a manifestuje se u obliku aktivnog i pasivnog.

U kontekstu oblikovanja izbornog sistema pažnja je uglavnom usmerena na prirodu i sadržinu izbornog prava u smislu biračke sposobnosti tj. prava građana da biraju i budu birani.

Imanentne osobine biračkog prava su njegova opštost, jednakost, sloboda, tajnost i neposrednost - svojstva prava glasa kojim se realizuje biračko pravo. Proizvod izbornog sistema moraju biti izbori koji će svim učesnicima u izbornom postupku obezbediti jednake šanse. Ovaj zahtev odslikava se u načelu jedan

čovjek jedan glas, kao najznačajnijem kriterijumu reprezentovanja građana. S tim što se to ne shvata kao singularnost glasa - već kao jednak broj glasova kojima raspolaže svaki birač, tj. kao pravo glasa jednake težine (bez obzira na imućnost, obrazovanje, poreklo ili drugo lično obeležje). Osim u slučaju mera pozitivne diskriminacije ostali oblici negacije principa jednakosti biračkog prava pripadaju prošlosti. Do faktučke nejednakosti u praksi dolazi prilikom zloupotrebe sistemskih ovlašćenja odnosno formiranja izbornih jedinica.

Analiza koja je pred vama podeljena je u više celina. Prvo je bilo potrebno dati pojam i karakteristike aktivnog i pasivnog biračkog prava, kao i načina njihove praktične realizacije u komparativnoj perspektivi. U okviru dela o aktivnom biračkom pravu obrađena su i najvažnija pitanja regulisana Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku Republike Srbije. Potom je sumarno prikazan normativni okvir za realizaciju ove dve vrste biračkog prava, kroz analizu najvažnijih normi Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o izboru predsednika Republike i Zakona o lokalnim izborima. Poslednji deo analize, čine zaključci i preporuke za unapšređenje normativnog okvira za realizaciju biračkog prava. Grupisani su u dve celine. Prvu čine preporuke sistemskog karaktera, gde se, uključujući i rezultate do sada rađenih istraživanja, daje odgovor na pitanje koji su nedostaci trenutno važećeg sistema i koji bi izborni sistem bio najpogodniji za primenu u nekoj budućoj kodifikaciji izbornog zakonodavstva Republike Srbije. Drugu čine preporuke za poboljšanja aktuelenog okvira za realizaciju biračkog prava bez promene tipa izbornog sistema.

2. Zakonodavstvo i primena propisa

2.1. Aktivno biračko pravo

Krajnje ishodište istorijskog razvoja aktivnog biračkog prava jeste opšte pravo glasa. Istovremeno, to je krajnje ishodište i savremene demokratske, pravne države. Komparativno posmatrano aktivno biračko pravo se garantuje Ustavom u većini demokratskih pravnih država, a izuzetno samo zakonom. Iako savremene demokratske pravne države bez izuzetka garantuju ostvarivanje principa jednakosti glasa, odnosno jednake dostupnosti aktivnog biračkog prava - njegovo ostvarivanje moguće je ispunjavanjem određenih uslova u pogledu državljanstva, godina života, poslovne sposobnosti i prebivališta.

Državljanstvo države u kojoj se ostvaruje aktivno biračko pravo uobičajen je uslov za ostvarivanje aktivnog biračkog prava. Ono što se međutim može naći na dnevnom redu kada je u pitanju izmena izbornog zakonodavstva (a i Ustava) jeste omogućavanje strancima da se koriste aktivnim biračkim pravom na određenim vrstama izbora. Takav oblik biračkog prava poznaju neke evropske države (Holandija, Španija, Velika Britanija, Nemačka).

Akcionim planom za Poglavlje 23 u pristupnim pregovorima sa EU, kojim se predviđa rok za izmene Ustava do kraja 2017. godine, predviđeno je **uvođenje integrativne klauzule**, koja između ostalog podrazumeva **uvođenje aktivnog i pasivnog biračkog prava građana EU**, tj. mogućnost da se glasa za Evropski parlament i lokalne institucije.

Poslovna sposobnost kao uslov za ostvarivanje aktivnog biračkog prava zapravo je jako povezana sa navršavanje određenog **broja godina života**, tj. punoletstvom, jer se navršavanjem određenog broja godina života stiče poslovna sposobnost, kao vrsta prava da se bude učesnik u pravnom prometu, odnosno da se punovažno preduzimaju određene radnje u pravnom poretku, poput glasanja, odnosno ostvarivanja aktivnog biračkog prava.

Da bi se aktivno biračko pravo ostvarilo potrebno je da građanin /ka ima **prebivalište** na području države u kojoj se održavaju izbori. Pod prebivalištem se podrazumeva mesto stalnog nastanjenja i ono je

povezano sa namerom da se u njemu trajno živi. U tesnoj vezi sa prebivalištem je i upis u biračke spiskove. Od ovog pravila postoje različiti izuzeci. Prvi se tiče omogućavanja glasanja van mesta boravišta u određenim slučajevima (što poznaje i srpsko pravo, a što se čini kada određene kategorije građana iz opravdanih razloga mogu ostvarivati svoje aktivno biračko pravo i van mesta prebivališta - u mestu boravišta, odnosno u drugoj državi kada je reč o državama sa brojnom emigracijom).

Birački spiskovi. Da bi birač mogao da se služi svojim aktivnim biračkim pravom potrebno je da bude upisan u birački spisak. U zavisnosti od države birački spiskovi se mogu voditi periodično, stalno ili u okviru tzv. civilnog registra građana.

Periodični birački spiskovi karakteristični su za države čija uprava nije u dovoljno meri osposobljena za njihovo trajno vođenje odnosno za države u okviru kojih postoje velike migracije stanovništva, kao što je slučaj sa Sjedinjenim Američkim državama. U takvim slučajevima registrovanje birača se vrši na njihov zahtev ili po službenoj dužnosti.

Za Srbiju su karakteristični birački spiskovi permanentnog karaktera čije vođenje ne zavisi od konkretnih izbora. Njihovo vođenje povereno je javnoj upravi - centralnoj i lokalnoj. Vodi se jedinstveni birački spisak koji se potom koristi za različite vrste izbora (lokalne ili centralne).

Aktivno biračko pravo kao dužnost - obaveznost glasanja. Pojedine države zagovaraju tezu da glasanje mora biti obavezno, jer se radi o javnoj dužnosti građana čijim ostvarivanjem oni legitimišu vlast i pružaju podršku političkim institucijama. To je međutim suprotno shvatanju glasanja kao biračkog prava kome je imanentna sloboda izbora svakog pojedinca da li će ga koristiti ili neće. Komparativno posmatrano pretežu države koje su se opredelile za princip slobode glasanja. Broj država u kojima je glasanje obavezno je relativno mali (Grčka, Belgija, Finska, Kipar, Brazil, Argentina, Čile i dr.). Sankcije za neispunjenje te obaveze kreću se od davanja obrazlažuće izjave, preko izricanja novčane kazne, do uskraćivanja određenih javnih službi odnosno mogućnosti zapošljavanja u javnoj upravi.

Evidencija birača. Vođenje centralizovanog biračkog spiska regulisano je Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku ("Sl. glasnik RS", br. 104/09 i 99/11). To je jedna o retkih oblasti gde je centralizacija doprinela uklanjanju mnogih problema koji su postojali na prethodnim izborima a ticali su se cecentralizacije nadležnosti u ovoj materiji. Pre donošenja ovog zakona materija evidencije birača bila je uređena Zakonom o izboru narodnih poslanika i Zakonom o izboru predsednika Republike.

Vođenje biračkog spiska obaveza je nadležnog ministarstva (Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu), a lokalne samouprave na svojoj teritoriji ovaj posao obavljaju kao poveren. Kada su povereni poslovi u pitanju, prema teoriji i praksi upravnog prava, odnosno organizaciji državne uprave, lokalne samouprave se javljaju kao područni organi centralnih. Centralni tada mogu da kontrolišu zakonitost i celishodnost njihovog rada.

Ovaj zakon predviđa da će se baza birača voditi u elektroskom obliku, na osnovu jedinstvene metodologije i jasno podeljenih poslova između jedinica lokalnih samouprava i državne uprave. Jedinice lokalne samouprave su nadležne za ažuriranje delova biračkog spiska za svoje područje. To podrazumeva vršenje odgovarajućih promena u delu biračkog spiska koje se tiču upisa, biranja, izmena, dopuna ili ispravki.

Sve ove radnje obavljaju se do zaključenja biračkog spiska (do 15 dana pre održavanja izbora) nakon čega ih preuzima nadležno ministarstvo (do 72 časa pre izbora).

Prema odredbi člana 14 Zakona dan po raspisivanju izbora birački spisak se stavlja na uvid građanima i oni pozivaju da izvrše uvid i eventualno zatraže izmene ili dopune u biračkom spisku. Novinu, u odnosu na prethodni zakon, predstavlja rešenje po kojem se, prema članu 7. st. 3. i 4. Zakona, građani najkasnije pet dana pre zaključivanja biračkog spiska na nivou jedinice lokalne samouprave - a to je 15 dana pre dana određenog za glasanje - mogu izjasniti da li će glasati **prema mestu boravišta ili mestu**

prebivališta. Na taj način je biračima omogućeno da glasaju prema mestu boravišta što će olakšati izbornu participaciju biračima iz kategorije studenata, učenika, radnika koji su na poslovima van sedišta firme, kao i biračima u inostranstvu.

Prema članu 9. stav 1. Zakona izmene i dopune biračkog spiska vrše se na osnovu rešenja nadležnog organa. Zakonodavac je posebno propisao obavezu organa koji vode evidencije o građanima po službenoj dužnosti, da u roku od tri dana dostavlja sve promene od značaja za tačnost i ažurnost biračkog spiska ministarstvu nadležnom za poslove uprave.

Prema odredbi člana 11 Zakona, ministarstvo nadležno za poslove uprave će takve podatke prosleđivati organima u lokalnoj i gradskoj upravi koji su dužni da ažuriraju evidenciju birača prema dobijenim podacima najkasnije u roku od tri dana. Ministarstvu unutrašnjih poslova izričito je zakonom propisano da promene dostavlja u elektronskom obliku dok za ostale organe koji vode evidenciju po službenoj dužnosti takva obaveza nije zakonom propisana.

Prema odredbi člana 20 Zakona posle zaključenja biračkog spiska ažuriranje evidencije birača može vršiti rešenjem samo ministarstvo nadležno za poslove uprave i to najkasnije 72 sata pre održavanja izbora.

Prema odredbi člana 17 Zakona predviđeno je da se birački spisak zaključuje 15 dana pre dana održavanja izbora, kao i do sada, i takav spisak se dostavlja Republičkoj izbornoj komisiji koja saopštava ukupan broj birača upisanih u birački spisak.

Jedinstveni birački spisak vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave. Ministar nadležan za poslove uprave svojim uputstvom uređuje način objedinjavanja svih biračkih spiskova. Tako je formirana jedinstvena elektronska baza podataka koju ažurira lice zaduženo za evidenciju birača u lokalnoj, odnosno gradskoj upravi, kao i samo ministarstvo.

Nadzor nad evidencijom birača vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave, ali zakonodavac nije propisao rokove u kojima će se to činiti. Jedinstveni birački spisak koristi se za sve izbore - kako narodnih poslanika i predsednika Republike, tako i za pokrajinske i lokalne izbore, pa ministarstvo nadležno za poslove uprave daje sve biračke spiskove po izvodima nadležnim izbornim komisijama.

Od izbora 2012. godine počeo je da se primenjuje jedinstveni birački spisak što je dovelo do vidnog napretka u odnosu na sve prethodne izborne cikluse iako svi problemi nisu rešeni. Uočena su **dva izazova**. Prvi se odnose na birače koji su bili izbrisani iz biračkog spiska, pa zato nisu mogli da realizuju svoje biračko pravo. Drugi problem se odnosi na birače koji su uredno prijavili promenu prebivališta, a nisu se našli na izvodima iz biračkog spiskova na svojim biračkim mestima.

Norme Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa, Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima nećemo posebno analizirati. Izborne komisije (opštinske, gradske i republičke) primenjuju Zakon o opštem upravnom postupku kao opšti zakon, na ona pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom.

Zakon o upravnim sporovima primenjuje Upravni sud prilikom odlučivanja po žalbama na odluke donete u toku izbornog postupka.

2.2. Pasivno biračko pravo

Pasivno biračko pravo je pravo da se bude biran za predstavnika građana ili za vršioca izvršnih funkcija u vlasti. U odnosu na aktivno biračko pravo, kriterijumi za sticanje pasivnog biračkog prava su, istorijski i komparativno posmatrano, uvek strožiji. Najčešće su to, pored opštih uslova potrebnih za ostvarivanje aktivnog biračkog prava koje smo obradili u drugoj glavni analize (državljanstvo, poslovna sposobnost, navršene godine života i prebivalište), i "inkompatibilnost" određenih javnih funkcija (najčešće u okviru

izvršne, upravne i sudske vlasti), koja nastaje najčešće nakon izbora a u nekim državama i pre njihovog održavanja (Norveška i Grčka); sudska ili prekršajna kažnjavanost, i dr (Austrija, Japan, Poljska, Belgija).

"U SAD-u za izbor Predsednika traže se rigorozniji uslovi nego za ostale političke funkcije. Ustavom se traži da on pored standardnih ima i niz dodatnih kvalifikacija: da osoba koja se kandiduje mora biti starija od 35 godina, da je rođen/a u SAD-u, da je u njima proveo/la najmanje 14 godina života, da ima krvne potomke. U Italiji su uslovi za proces kandidovanja pooštreni kroz starosne kriterijume, te tako birači koji napune 25 godina mogu da se kandiduju za Nacionalnu Skupštinu (donji dom), dok za Senat (gornji dom) moraju da imaju više od 40 godina starosti. U Meksiku i Paragvaju kandidature se odobravaju samo onim kandidatima koji su rođeni u ovim zemljama, dok se ovo pravo onima koji nisu rođenjem postali državljani - uskraćuje."

U pravim demokratskim sistemima pasivno biračko pravo podrazumeva i pravo kandidovanja na unutarstranačkim izborima, ali ga mi ovde nećemo posebno analizirati, bez obzira na značaj za svaku demokratsku pravnu državu, jer ono nije uređeno državnim propisima već opštim pravilima o unutarstranačkom organizovanju koja usvaja svaka stranka ponaosob.

Dodatni uslovi za priznavanje pasivnog biračkog prava. Osim napred navedenih uslova i podrške koju je dobio od stranke koja ga kandiduje svaki kandidat za nosioca predstavničke funkcije mora da ispuni i dodatne uslove. Nužnost njihovog ispunjenja pravda se sprečavanjem prevelike disperzije pasivnog biračkog prava što može imati štetne posledice po politički proces i zajednicu, ali, sa druge strane, može vrlo lako skliznuti i u diskriminaciju.

Najčešće se u ovu grupu dodatnih uslova svrstavaju (komparativno posmatrano) **novčani depoziti, podrška određenog broja birača i stalno prebivalište na području izborne jedinice.** Novčani depoziti služe za kažnjavanje nerealnih političkih opcija koje samo opterećuju, tj. razvodnjavaju politički proces u nekoj državi i vraćaju se kandidatima koji su dobili podršku građana u određenom procentu od ukupnog broja birača (koji se, komparativno posmatrano, kreće u rasponu od 0,5% do 1%). Uslov vezan za prebivalište određenog trajanja najčešće se vezuje za kandidate na izborima za predstavnička tela jedinica decetralizacije, ali može biti prisutna i na centralnim izborima ukoliko je državna teritorija podeljena na više izbornih jedinica. Podrška određenog broja birača, je najprisutniji uslov, i on podrazumeva da je kandidata/listu, po posebnoj proceduri, podržao određeni broj građana sa aktivnim biračkim pravom.

Kvote. Kvote predstavljaju posebne mere pozitivne diskriminacije kojima se garantuje učešće pojedinih kategorija građana na izborima (osobe manje zastupljenog pola, jezika, rase, nacionalnosti, veroispovesti). Kvote direktno utiču na proces kandidovanja, jer bez njihovog ispunjenja neće biti prihvaćene izborne liste stranaka. Zato ih i obrađujemo u okviru pasivnog biračkog prava. Iako se kvote mogu propisivati i unutar stranačkim pravilima mi ćemo se baviti samo kvotama koje predviđaju pravni propisi.

Za našu analizu od značaja su dve vrste kvota. Prema prvoj vrsti na kandidatskim listama se određeni broj mesta odnosno određeni procenat mesta mogu garantovati određenoj grupi lica čije se predstavljanje želi poboljšati u parlamentu. Druga vrsta kvota se primenjuje na već izabrane predstavnike kao zakonom propisan sistem izlaznih, sigurnih ili rezervisanih mesta u predstavničkom telu.

Ukoliko određena lista ne ispunjava ove uslove ona može biti odbijena od strane izborne administracije. Sličan sistem (pozitivne diskriminacije) u pogledu garantovanja tzv. sigurnih mesta se primenjuje i kada se želi postići afirmacija pripadnika pojedinih manjinskih kategorija građana u predstavničkom telu. U Hrvatskoj, Sloveniji i nekim drugim državama unapred je propisan i definisan broj poslaničkih mesta koji se dodeljuje pripadnicima nacionalne manjinske zajednice. Ove kategorije građana obično imaju i posebne izborne liste. U Crnoj Gori se, u okviru jedinstvenog izbornog sistema, formira posebna izborna

jedinica za pripadnike jedne (albanske) nacionalne manjine u Crnoj Gori. Poslednja mera koju je moguće primeniti u ovakvim situacijama jeste izuzimanje manjinskih kandidata i stranaka iz opštih izbornih pravila u pogledu cenzusa i dr. Treći element koji se garantuje sistemom kvota jeste ravnomerna teritorijalna zastupljenost.

Iako je za teoretsko razmatranje ostvarivanja pasivnog biračkog prava od značaja analiza modela kandidovanja i modela izbnih sistem (većinski, proporcionalnih, kombinovani i dr.) mi ga ovde nećemo detaljno obrađivati, već ćemo obraditi najvažnije evropske principe za ostvarivanje biračkog prava, kao referentni okvir na osnovu koga će biti moguće oceniti srpski sistem realizacije biračkih prava.

2.3. Evropski principi za ostvarivanje biračkog prava

Godine 2002. Evropska komisija za demokratiju putem zakona, poznatija kao Venecijanska komisija, izradila je Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima koji je od tada postao nezaobilazan dokument, "vodič" i "meki" izvor prava u ovoj oblasti. Prikazaćemo samo osnovnu sadržinu ovog dokumenta, bez ulaženja u detalje.

Pet osnovnih principa evropskog izbornog nasleđa su opšte, jednako, tajno i neposredno pravo glasa, kao i redovno održavanje izbora.

Dozvoljena ograničenja opšteg prava glasa. Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i bude biran. Ovo pravo, međutim, može i treba da podleže izvesnim ograničenjima.

Uzrast. Pravo da se bira i bude biran mora biti uslovljeno minimalnom starošću. Aktivno biračko pravo da se stiče najkasnije sa sticanjem punoletstva. Pasivno biračko pravo trebalo bi po mogućnosti da se stiče isto kada i pravo da se bira, a u svakom slučaju najkasnije sa 25 godina starosti, osim kad je reč o funkcijama za koje je propisana drugačija starosna granica (npr. za člana gornjeg doma parlamenta, šefa države).

Nacionalnost. Može se propisati državljanstvo kao uslov, ali je preporučljivo da se strancima omogući da glasaju na lokalnim izborima, nakon što izvesno vreme žive na nekoj teritoriji.

Prebivalište. Može se propisati uslov prebivališta u smislu stalnog prebivališta. Minimalni period prebivališta može da se uvede kao uslov samo za lokalne ili regionalne izbore, a propisani period ne treba da bude duži od šest meseci. Duži period može da bude neophodan samo da bi se zaštitile nacionalne manjine. Pravo da se bira i bude biran može da se dodeli državljanima koji žive u inostranstvu.

Oduzimanje prava da se bira i bude biran. Može se predvideti oduzimanje prava da se bira i bude biran, ali samo pod sledećim kumulativnim uslovima:

- mora da bude zakonom predviđeno;
- mora se ispoštovati princip proporcionalnosti;
- uslovi za oduzimanje pasivnog biračkog prava moraju biti blaži nego oni za oduzimanje aktivnog biračkog prava;
- oduzimanje prava mora da se zasniva na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško krivično delo,
- politička prava mogu da se oduzmu ili mentalna nesposobnost utvrdi samo izričitom odlukom suda.

Birački spiskovi. Da bi birački spiskovi bili pouzdani, presudni su sledeći kriterijumi:

- birački spiskovi moraju biti stalni;
- spiskovi moraju redovno da se ažuriraju, a najmanje jednom godišnje. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mogućnost prijavljivanja mora postojati u toku relativno dužeg perioda;
- birački spiskovi moraju da se objavljuju;

- mora da postoji upravni postupak - koji podleže sudskoj kontroli - ili sudski postupak, koji omogućava registriranje birača koji nije bio registrovan, a registriranje ne sme da se vrši na biračkom mestu na dan izbora;
- kroz sličan postupak, birači moraju imati mogućnost da isprave netačne podatke u spiskovima;
- možda dodatni spisak može da bude način da se omogući glasanje licima koja su se preselila ili stekla zakonsko pravo glasa u međuvremenu nakon konačnog objavljivanja spiskova.

Podnošenje kandidatura. Prijavljivanje pojedinačnih kandidata ili listi kandidata može da se uslovi prethodnim prikupljanjem neophodnog minimalnog broja potpisa. Zakon ne treba da zahteva više od 1% potpisa od broja birača u datoj izbornoj jedinici. Moraju postojati jasna pravila za proveru potpisa, naročito u odnosu na propisane rokove. Postupak provere mora u principu da se odnosi na sve potpise, međutim, pošto se nesumnjivo ustanovi da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se proveravati. Provera potpisa mora da se okonča pre početka izborne kampanje. Ukoliko je neophodno položiti depozit, on mora da se vrati ukoliko kandidat ili stranka dobiju više od određenog procenta glasova, a propisani iznos depozita i procenat glasova ne trebaju da budu previsoki.

Jednako pravo glasa. Jednako pravo glasa podrazumeva nekoliko stvari.

Jednako pravo glasa: svaki birač u principu ima jedan glas; tamo gde izborni sistem predviđa više od jednog glasa za birače, svaki birač ima isti broj glasova.

Jednaka glasačka moć: poslanička mesta moraju biti jednako raspodeljena po izbornim jedinicama.

Kada su u pitanju izbori za donje domove parlamenta, kao i regionalne i lokalne izbore:

- jednaka glasačka moć podrazumeva jasnu i ravnomernu raspodelu poslaničkih mesta po izbornim jedinicama na osnovu jednog od sledećih kriterijuma raspodele: broj stanovnika, broj državljana sa prebivalištem (uključujući maloletna lica), broj registrovanih birača, i po mogućnosti broj stanovnika koji glasaju. Može se predvideti i odgovarajuća kombinacija ovih kriterijuma.
- geografski kriterijum i administrativne, ili možda istorijske granice, mogu se uzeti u razmatranje.
- dopušteno odstupanje od ove norme ne bi trebalo da bude veće od 10%, a nikako od 15%, osim u posebnim okolnostima (kada je reč o zaštiti koncentrisane manjine, retko naseljene administrativne jedinice).
- da bi se garantovala jednaka glasačka moć, raspodela poslaničkih mesta mora se vršiti barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog perioda.
- za izborne jedinice sa više poslaničkih mesta, ukoliko je moguće, poslanička mesta treba raspodeliti bez ponovnog utvrđivanja granica izbornih jedinica, koje po mogućstvu treba da se podudaraju sa administrativnim granicama.
- kada se iznova utvrđuju granice izborne jedinice, što se mora činiti u sistemu izbornih jedinica sa jednim mestom, to se mora uraditi: nepristrasno; bez štete po nacionalne manjine; uzimajući u obzir mišljenje nekog odbora, sa većinom nezavisnih članova od ukupnog broja članova; takav odbor treba po mogućnosti da uključuje geografa, sociologa i podjednak broj predstavnika stranaka, i ako je potrebno, predstavnike nacionalnih manjina.

Ravnopravnost. Ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zagarantovana. U tom cilju, neophodno je da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na: izbornu kampanju; medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija; finansiranje stranaka i kampanje iz budžeta.

U zavisnosti od predmeta, ravnopravnost može da bude striktna ili proporcionalna. Ukoliko je striktna, političke stranke tretiraju se na jednak način bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili podršku biračkog tela. Ukoliko je ravnopravnost proporcionalna, političke stranke tretiraju se prema rezultatima postignutim na izborima.

Ravnopravnost se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, budžetska sredstva i druge vrste podrške.

U skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje.

Finansiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno.

Princip ravnopravnosti može nekada dovesti do ograničenja sredstava za političke stranke, naročito sredstava za oglašavanje.

Ravnopravnost i nacionalne manjine. Treba dozvoliti rad stranaka koje zastupaju nacionalne manjine. Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama garantuju rezervisana mesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterijuma raspodele poslaničkih mesta za stranke koje zastupaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma) u principu nisu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa.

Ni kandidati ni birači ne smeju biti u obavezi da deklarišu svoju pripadnost nacionalnoj manjini.

Jednakost i paritet polova. Propise o minimalnom procentu osoba oba pola među kandidatima ne treba smatrati suprotnim principu jednakog prava glasa, ukoliko su utemeljeni ustavom.

Sloboda prava glasa. Sloboda prava glasa obuhvata slobodu birača da formiraju mišljenje i sloboda birača da izraze želje i borba protiv izborne krađe.

Sloboda birača da formiraju mišljenje podrazumeva:

- Državni organi moraju da poštuju obavezu neutralnosti. Ona se konkretno odnosi na: medije; isticanje plakata; pravo na demonstriranje; finansiranje stranaka i kandidata.
- Organi uprave imaju više pozitivnih obaveza. Između ostalog, oni moraju da: predlažu primljene kandidature biračkom telu; omogućavaju biračima da se upoznaju sa listama kandidata, navedene informacije takođe moraju biti dostupni na jezicima manjina.

Za povrede obaveze neutralnosti i slobode da se formira mišljenje neophodno je predvideti sankcije.

Sloboda birača da izraze želje i borba protiv izborne krađe podrazumeva:

- postupak glasanja mora biti jednostavan;
- birači uvek moraju imati mogućnost da glasaju na biračkom mestu.

Ostali načini glasanja prihvatljivi su pod sledećim okolnostima:

- glasanje poštom treba dozvoliti samo ukoliko je poštanska služba sigurna i pouzdana;
- pravo na glasanje putem pisma može da se ograniči na ljude koji su u bolnici ili zatvoru, slabije pokretljivim licima ili biračima koji žive u inostranstvu; ne sme se dozvoliti prevara ili zastrašivanje;
- glasanje elektronskim putem treba koristiti samo ako je bezbedno i pouzdano; konkretno, glasači moraju imati mogućnost da dobiju potvrdu svog glasanja i da imaju mogućnost ispravke ukoliko je potrebno, poštujući tajnost prava glasa; takav sistem mora biti transparentan;
- za glasanje putem opunomoćenog lica moraju važiti veoma stroga pravila, broj opunomoćenika koje može da ima jedan glasač mora biti ograničen;
- mobilne glasačke kutije mogu se dozvoliti samo pod strogim uslovima, sprečavajući opasnost od prevare;
- moraju postojati najmanje dva kriterijuma da se proceni tačnost rezultata glasanja: broj građana koji su glasali i broj glasačkih listića u kutiji;
- glasački listići ne smeju se prepravljati ili na bilo koji način označavati od strane članova biračkog odbora;
- neupotrebljeni glasački listići ne smeju se iznositi sa biračkog mesta;
- na biračkim mestima moraju biti prisutni predstavnici raznih stranaka, a prisustvo posmatrača koje imenuju kandidati mora biti omogućeno za vreme glasanja i brojanja glasova;
- kad god je moguće, vojna lica treba da glasaju u mestu stanovanja. U suprotnom, preporučuje se da oni budu registrovani i glasaju na biračkom mestu koje je najbliže njihovom mestu službe;

- brojanje glasova treba po mogućnosti da se odvija na biračkom mestu;
- brojanje mora biti transparentno. Posmatrači, predstavnici kandidata i mediji moraju imati dozvolu da budu prisutni. Oni takođe moraju da imaju pristup zapisnicima. Rezultati se dostavljaju višoj instanci na otvoren način;
- država mora da kazni svaku vrstu izborne krađe.

Tajno pravo glasa. Za birača, tajnost glasanja nije samo pravo već i obaveza čije nepoštovanje se kažnjava diskvalifikovanje svakog listića čiji se sadržaj otkrije.

Glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje ili bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena. Spiskovi lica koja glasaju ne trebaju biti objavljeni. Povrede tajnosti glasanja mora se sankcionisati.

Neposredno pravo glasa. Sledeća tela moraju biti izabrana neposrednim pravom glasa:

- najmanje jedno veće narodne skupštine;
- zakonodavna tela ispod nacionalnog nivoa;
- lokalna predstavništva.

Učestalost izbora. Izbori se moraju održavati redovno; mandat zakonodavne skupštine ne sme biti duži od pet godina.

Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima predviđa i niz uslova za primenu navedenih principa. Ukratko ćemo obraditi svaki od njih.

Poštovanje osnovnih prava. Demokratski izbori nisu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe, uključujući i osnivanje političkih stranaka.

Ograničenja ovih sloboda moraju imati zakonsku osnovu, biti u javnom interesu i voditi računa o principu proporcionalnosti.

Nivo propisa i stabilnost izbornog zakona. Osim pravila o tehničkim stvarima i pojedinostima - koja mogu biti deo propisa koje donosi izvršna vlast - propisi o izborima moraju biti zakoni.

Osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora, ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona.

Procesne garancije. Nezavisno telo za organizovanje izbora. Za primenu zakona mora biti zaduženo nezavisno telo. Tamo gde ne postoji duga tradicija nezavisnosti organa uprave od onih koji poseduju političku moć, na svim nivoima moraju se uspostavljati nezavisne i nepristrasne izborne komisije, od državnog nivoa do nivoa biračkih mesta.

Centralna izborna komisija mora imati stalni karakter. Ona mora u svom sastavu imati:

- barem jednog člana iz pravosuđa;
- predstavnike parlamentarnih stranaka ili onih koje su prešle cenzus na izborima;
- članovi komisije moraju biti lica koja su stručna za izborna pitanja.

Komisija može da ima u svom sastavu: predstavnika ministarstva unutrašnjih poslova; predstavnike nacionalnih manjina.

Političke stranke moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama ili moraju imati mogućnost da nadgledaju rad nezavisnog tela. Jednakost se može uzeti strogo ili na proporcionalnoj osnovi.

Organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smeju imati slobodu da ih po volji otpuštaju.

Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku.

Poželjno je da izborne komisije donose odluke dvotrećinskom većinom ili konsenzusom.

Posmatranje izbora. I domaći i strani posmatrači treba da imaju najširu prihvatljivu mogućnost da učestvuju u posmatranju izbora. Posmatranje ne sme biti ograničeno na sam dan izbora, već mora da

obuhvati i period prijavljivanja kandidata i, po potrebi, birača, kao i izborne kampanje. Ono mora da omogući da se utvrdi da li je bilo nepravilnosti pre, za vreme ili posle izbora. Posmatranje uvek mora biti omogućeno za vreme prebrojavanja glasova. Mesta kojima posmatrači ne mogu imati pristup moraju biti jasno određena zakonom. Posmatranje podrazumeva poštovanje neutralnosti od strane vlasti.

Efikasan sistem žalbi. Organ za žalbe po izbornim pitanjima treba da bude ili neka izborna komisija ili sud. U slučaju parlamentarnih izbora, može se podneti žalba parlamentu u prvostepenom postupku. U svakom slučaju, mora postojati i mogućnost konačne žalbe sudu. Ovaj postupak mora da bude jednostavan i bez formalnosti, naročito u pogledu osnovanosti žalbi. Postupak žalbe i, naročito ovlašćenja i dužnosti različitih organa trebaju biti jasno uređeni zakonom, da bi se izbegli sukobi nadležnosti (pozitivni ili negativni). Ne bi trebalo da podnosioci žalbe a ni vlasti određuju apelacioni organ.

Žalbeni organ mora imati nadležnost nad stvarima kao što su pravo glasa - uključujući biračke spiskove, sticanje prava glasa, ispravnost kandidatura, poštovanje pravila izborne kampanje i rezultata izbora.

Žalbeni organ mora imati ovlašćenje da poništi izbore tamo gde su nepravilnosti mogle uticati na rezultat. Mora postojati mogućnost da se ukupni izbori ponište ili samo rezultati za jednu izbornu jedinicu ili jedno biračko mesto. U slučaju poništavanja, u toj jedinici moraju se održati novi izbori.

Svi kandidati i svi birači registrovani u izornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu. Za žalbe birača na rezultate izbora može se uvesti uslov razumnog kvoruma.

Rokovi za podnošenje žalbi i odlučivanje po žalbama moraju biti kratki (od tri do pet dana u prvostepenom postupku).

Mora se zaštititi pravo podnosioca žalbe da budu saslušane obe strane.

Ako je žalbeni organ viša izborna komisija, ona mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koju je donela niža izborna komisija.

Izborni sistem. Pod uslovom da se poštuju navedeni principi, bilo koji izborni sistem se može primeniti.

2.4. Konstitucionalni okvir za realizaciju izbornog prava u Srbiji

Odredbom člana 52 Ustava propisano je da su izbori u Republici Srbiji neposredni, izborni pravo opšte i jednako, a glasanje tajno i lično. Ustav utvrđuje opšte uslove za realizaciju biračkog prava, odnosno izbornog prava - kako stoji u Ustavu - a to su punoletnost, poslovna sposobnost i državljanstvo Republike Srbije.

Ustav postavlja okvir za održavanje svih tipova neposrednih izbora u Republici i to: za narodni poslanike (u odrebi člana 100), predsednika Republike (član 114) i pokrajinske poslanike odnosno lokalne odbornike (član 180).

Nezavisno od vrste izbora, realizacija aktivnog i pasivnog biračkog prava (izborni postupak) prolazi kroz sledeće tipične faze: raspisivanje izbora, kandidovanje, sprovođenje izbora, utvrđivanje rezultata izbora i raspodela mandata (ove faze nema u postupku izbora predsednika Republike). U svakoj od navedenih faza garantovana je zaštita izbornog prava.

2.5. Zakon o izboru narodnih poslanika

Na žalost, u srpskom pravnom sistemu zakonodavac nije predvideo *lex generalis* propis kojim bi se na sistemski način regulisala izborna materija i bilo izvršeno njeno kodifikovanje, već je izborna materija regulisana prema vrsti neposrednih izbora koji su u pitanju, a koje smo naveli.

No uprkos tome, može se uspostaviti određena **hijerahija među izbornim zakonima** u kojoj **centralno mesto** ima Zakon o izboru narodnih poslanika (u daljem tekstu: ZINP), jer se njegove odredbe "shodno" primenjuju i na izbore za Predsednika Republike i na izbore za odbornike u skupštinama jedinica lokalne samouprave

Odnos biračkog i izbornog prava. Ustavopiščevo shvatanje ova dva prava jeste identično i svodi se na pravo da se bira i bude biran. Međutim, Zakon o izboru narodnih poslanika izborno pravo postavlja dosta šire (u skladu sa teorijom ustavnog prava) tako da ono, prema odredbi člana 9, obuhvata i

"pravo građana da na način i po postupku koji je utvrđen ovim zakonom: biraju i budu birani; kandiduju i budu kandidovani, odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno obavешteni o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolazu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom".

Prema odredbi člana 2 ZINP građani biraju poslanike na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem. Niko nema pravo da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja i da od njega traži da se izjasni za koga je glasao ili zašto nije glasao.

Prema odredbi član 10 pravo da bira poslanika i da za poslanika bude biran ima svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u njoj.

Poslanici se biraju u jednoj izbornoj jedinici koju čini teritorija cele Republike, na osnovu lista političkih stranaka, koalicija stranaka, drugih političkih organizacija i lista koje predlože grupe građana - pri čemu se poslanički mandati, shodno odredbi člana 4 ZINP, raspodeljuju srazmerno broju dobijenih glasova. Kao što vidimo **tip izbornog sistema uređen je samo ZINP, a ne i Ustavom** - što otvara potencijal za njegovu lakšu promenu.

Raspisivanje izbora za narodne poslanike. Izbore za narodne poslanike raspisuje predsednik Republike, 90 dana pre isteka mandata aktuelnog saziva narodnog predstavništva, s tim da od dana raspisivanja do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 45 niti više od 60 dana, a izbori se moraju održati najkasnije 30 dana pre isteka mandata poslanicima aktuelnog saziva. Predsednik Republike Srbije izbore raspisuje pojedinačnim pravnim aktom - odlukom o raspisivanju izbora. Odluka se objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije i njom se određuje dan od koga počinju teći rokovi za vršenje izbornih radnji odnosno dan izbora!

Kandidovanje. Prema odredbi člana 40 ovlašćeni predlagači kandidata za narodne poslanike mogu biti registrovane političke stranke i stranačke koalicije, kao i grupe građana.

Zastupljenost polova. Prema odredbi člana 40a sastav izborne liste mora biti sačinjen tako da se među svaka tri kandidata mora naći po jedan kandidat "manje zastupljenog pola". Ukoliko ovaj uslov nije ispunjen onda lista neće biti proglašena, a predlagač liste će biti pozvan da ukloni nedostatke liste. Ukoliko nedostaci ne budu bili uklonjeni RIK će odbiti proglašenje liste.

Naziv izborne liste. Prema odredbi stavova 1, 2 i 3 člana 42 ZINP naziv izborne liste određuje se prema nazivu političke stranke koja podnosi listu, a u naziv se može uključiti ime i prezime lica koje politička stranka odredi kao nosioca izborne liste. Ako dve ili više političkih stranaka podnesu zajedničku izbornu listu, naziv izborne liste i najviše dva nosioca izborne liste određuju se sporazumno. Uz naziv izborne liste

grupe građana podnosilac određuje bližu oznaku te liste, a u nazivu se može uključiti ime i prezime lica koje grupa građana odredi kao nosioca izborne liste.

Lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za narodnog poslanika odnosno kandidat za drugi državni organ za koji se istovremeno sprovode izbori.

Utvrđenje liste. Izborna lista je utvrđena ukoliko je potpisima podrži najmanje 10.000 birača. Formu i sadržinu obrasca za pružanje podrške propisuje RIK i stavlja ga "na raspolaganje" učesnicima izbora najkasnije pet dana od raspisivanja izbora. Birač može svojim potpisom podržati samo jednog predlagача, a potpis će biti overen u nadležnom sudu (kod notara) za šta će se platiti odgovarajuća naknada predviđena odgovarajućim Pravilnikom koji donosi Ministarstvo pravde.

Dostavljanje izborne liste. Prema odredbi člana 44 ZINP izborna lista dostavlja se RIK-u najkasnije 15 dana pre dana određenog za održavanje izbora.

Proglašenje izborne liste. RIK odmah a najkasnije u roku od 24 časa po prijemu izborne liste i odgovarajuće dokumentacije proglašava izbornu listu, a rešenje o proglašenju bez odlaganja dostavlja podnosiocu.

Ako izborna lista nije podneta blagovremeno biće odbačena rešenjem. Ako se utvrdi da sadrži nedostatke koji predstavljaju smetnju za proglašenje izborne liste, tada, u roku od 24 časa od prijema liste, donosi zaključak kojim podnosiocu izborne liste nalaže da najdocije u roku od 48 časova od časa dostavljanja zaključka otkloni te nedostatke. Prema odredbi člana 48, ukoliko RIK utvrdi da izborna lista sadrži nedostatke, odnosno da nedostaci nisu otklonjeni, ili to nije učinjeno u ostavljenom roku - donosi rešenje kojim odbija proglašenje izborne liste.

Zbirna izborna lista. Prema odredbi člana 47 ZINP zbirna izborna lista, utvrđena od strane RIK-a, sadrži sve izborne liste, sa ličnim imenima svih kandidata i podacima o godini rođenja, zanimanju i prebivalištu. Rešenje o utvrđivanju zbirne izborne liste RIK objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije" najkasnije 10 dana pre dana određenog za održavanje izbora.

Predstavljanje u medijima. U sedmoj glavi, u okviru četiri člana, ZINP reguliše predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata u sredstvima javnog informisanja uz striktno poštovanje načela **ravnopravnosti, nezavisnosti i objektivnosti** u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista. Pojmovi "predizborne kampanje" i "predizborne tišine" definisani su Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti ("Sl. glasnik RS", br. 43/2011) a bliža pravila predstavljanja regulisana su odlukama koje se donose na osnovu Zakona o radiodifuziji ("Sl. glasnik RS", br. 42/2002, /2004, 76/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006 i 41/2009).

Organi za sprovođenje izbora. Prema odredbi člana 6 ZINP organi za sprovođenje izbora za narodne poslanike u Narodnoj skupštini su Republička izborna komisija i birački odbori, i oni su samostalni i nezavisni u svom radu, a za svoj rad odgovaraju organu koji ih je imenovao. ZINP detaljno uređuje njihov sastav, način odlučivanja i imenovanja članova. Bliža pravila o radu biračkih odbora propisuje Republička izborna komisija.

Birački odbor. Prema odredbi člana 37 stav 1 i 2 ZINP birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mestu, obezbeđuje pravilnosti i tajnost glasanja, stara se o održavanju reda na biračkom mestu za vreme glasanja, utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu i obavlja druge poslove prema ZINP-u. Prema odredbi člana 38 ZINP-a u slučaju istovremenog održavanja izbora za narodne poslanike Republike Srbije i predsednika Republike isti birački odbori obavljaju poslove za obe vrste izbora. Isto pravilo se primenjuje i situaciju istovremenog održavanja republičkih i lokalnih izbora.

Biračka mesta. Biračka mesta određuje RIK i oglašava ih u "Službenom glasniku RS". To je dužna da učini najkasnije 20 dana pre dana određenog za održavanje izbora. To je potrebno učiniti u skladu sa normom odredbe člana 52 ZINP koja propisuje da broj birača koji svoje biračko pravo treba da ostvare na jednom biračkom mestu ne sme da bude veći od 2500 niti manji od 100.

Glasanje. Birač glasa na mestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, a samo izuzetno i izvan tog biračkom mesta, ali po postupku i na način propisan ZINP-om. Odredbama članova 72, 72a, 72b, 73 i 73a predviđeno je kako svoje biračko pravo realizuju van biračkog mesta, nemoćna ili sprečena lica, birači koji su u pritvoru ili na izdržavanju završne sankcije, birači na vojnoj obavezi i birači koji imaju boravište u inostranstvu. Takođe, u skladu sa Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku, a o čemu smo već pisali, može se ostvariti pravo na glasanje u zemlji van mesta prebivališta.

Opšta pravila za glasanje. Svaki birač glasa lično, tajno i samo jedanput na overenim glasačkim listićima. Prema odredbi člana 55 na biračkom mestu je zabranjeno isticanje simbola političkih stranaka i drugog propagandnog materijala. Isto pravilo se primenjuje u radijusu od 50 metara oko biračkog mesta. Povreda tog pravila sa sobom povlači poništavanje glasanja na tom biračkom mestu, raspuštanje biračkog odbora, i ponavljanje glasanja. Zabrana korišćenja pejdžera, mobilnih telefona i drugih sredstava komunikacije odnosno veza ne povlači sa sobom automatsko poništavanje izbora na biračkom mestu.

Biračka mesta se otvaraju u 7 i zatvaraju u 20 časova. Tokom tog perioda moraju raditi neprekidno. Biračima koji su se zatekli na biračkom mestu u trenutku njegovog zatvaranja mora se omogućiti da glasaju. Do prekida glasanja može doći pod uslovom da se na biračkom mestu naruši red, dok se red ne uspostavi u čemu asistenciju, na poziv predsednika biračkog odbora, mogu da pruže i pripadnici policije. Tom prilikom se glasanje produžava za onaj period vremena za koji je glasanje na tom biračkom mestu bilo prekinuto.

Izborni materijal. Obavezni elementi glasačkog listića su: 1) redni broj ispred naziva izborne liste; 2) nazivi izbornih lista, prema redosledu sa zbirne izborne liste i ličnim imenom prvog kandidata sa liste, 3) napomena da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem broja ispred naziva te liste.

Prema odredbi člana 60 pripremu i overu glasačkih listića organizuje RIK. RIK i utvrđuje broj glasačkih listića, koji mora biti identičan broju birača upisanih u birački spisak, kontroliše pripremu i overu glasačkih listića i određuje njihov rezervni broj. Odredba istog člana predviđa da se u opštinama u kojima su službeno upotrebi jezici nacionalnih manjina glasački listići štampaju i na jezicima tih manjina. Oblik i izgled glasačkih listića, način i kontrolu njihovog štampanja, kao i dostavljanja, odnosno rukovanja bliže propisuje RIK svojom odlukom.

Prema odredbi člana 61 ZINP glasačke kutije su od providnog materijala. Njihov tačan oblik i dimenzije propisuje ministar nadležan za poslove uprave odgovarajućim uputstvom.

Nosioci pasivnog biračkog prava (kandidati za poslanike) kao i predstavnici podnosilaca izbornih lista **imaju pravo uvida u izborni materijal**, i to izvode iz biračkih spiskova, zapisnike biračkih odbora i RIK-a i glasačke listiće. To pravo se realizuje, u roku od 5 dana od dana održavanja izbora, u službenim prostorijama RIK-a, odnosno kod organa kod kojih se nalazi izborni materijal.

Glasanje. Nakon otvaranja biračkog mesta počinje glasanje, i to najpre tako što birački odbor, u prisustvu prvopridošlog birača, proverava glasačku kutiju. Rezultati te kontrole se upisuju u kontrolni list, a njihovu verodostojnost svojim potpisima potvrđuju članovi biračkog odbora i birač koji je prvi došao na biračko mesto. Kontrola glasačke kutije se vrši tako što se u nju ubacuje kontrolni listić, a onda se ona pečati u prisustvu prvopridošlog birača. Ta činjenica se konstatuje u zapisniku o radu biračkog odbora. Po završetku glasanja i otvaranju glasačke kutije, prvo što se u njoj traži jeste kontrolni list. Ukoliko ga u kutiji nema, birački odbor se raspušta, imenuje se novi, a glasanje na tom biračkom mestu se ponavlja.

Prema odredbi člana 68 birač pristupa glasanju tako što birački odbor utvrđuje njegov identitet (saopštava lično ime, predaje obaveštenje o glasanju i ličnu kartu). Glasati se može i bez obaveštenja o glasanju, ali ne i bez identifikacionih isprava. Nakon toga birač potpisuje izvod iz biračkog spiska, uzima glasački listić, a kažiprst desne ruke mu se obeležava posebnim sprejom. Članovi biračkog odbora su dužni da biraču objasne način glasanja (na njegov zahtev), te da obezbede tajnost glasanja i da niko ne ometa birača u realizaciji biračkog prava. Povreda tih pravila, predviđenih članom 69 ZINP pretpostavlja

ponavljanje glasanja na tom biračkom mestu (uz rasputšanje starog i imenovanje novog biračkog odbora).

Birač glasa zaokruživanjem samo jednog rednog broja (ispred naziva liste za koju se opredelio da glasa). Potom presavija popunjeni glasački listić, stavlja ga u odgovarajuću kutiju i napušta biračko mesto.

ZINP propisuje posebna pravila za glasanje slepih, invalidnih ili nepismenih lica čija je suština da ona imaju pravo da sa sobom povedu lica koja će po njihovim instrukcijama obaviti glasanje.

Utvrđivanje rezultata izbora. Po okončanju glasanja birači odbor utvrdiće rezultate glasanja na biračkom mestu, tako što će utvrditi broj neupotrebljenih glasačkih listića i ukupan broj birača koji su glasali. Potom se glasačka kutija otvara, kontrolni listić proverava, važeći listići odvajaju od nevažećih (čiji se broj zapisnički konstatuje), i prebrojava broj važećih glasova datih svakoj listi (što se takođe zapisnički konstatuje). Ukoliko je broj listića veći od broja glasalih birača, birački odbor se raspušta, imenuje se novi, a glasanje na tom biračkom mestu se ponavlja. RIK je posebnim Objašnjenjem normirao kada se jedan glasački listić ima smatrati nevažećim.

Nakon što su svi podaci o glasanju uneti u zapisnik o radu biračkog odbora, on se potpisuje od strane svih članova biračkog odbora. Utvrđene rezultate glasanja sa kompletnim materijalom, birački odbor dostavlja RIK-u bez odlaganja a najkasnije u roku od 18 časova od zatvaranja biračkog mesta. Potom, u roku od 96 časova od zatvaranja biračkih mesta RIK utvrđuje rezultate izbora tj.: ukupan broj birača upisanih u birački spisak; broj birača koji je glasao na biračkim mestima; ukupan broj glasačkih listića primljenih na biračkim mestima; ukupan broj neupotrebljenih glasačkih listića; ukupan broj nevažećih glasačkih listića; ukupan broj važećih glasačkih listića i broj glasova datih za svaku izbornu listu pojedinačno. Rezultati se utvrđuju na posebnom zapisniku.

Raspodela mandata. Prema odredbi člana 80 ZINP raspodela mandata vrši se primenom srazmernog, odnosno proporcionalnog predstavnštva - prema kome svakoj izbornoj listi pripada broj mandata srazmeran broju dobijenih glasova. Izborni prag, tj. granica za učešće u raspodeli mandata je 5% od ukupnog broj glasalih birača, uz izuzetak koji se tiče političkih grupacija nacionalnih manjina za koje ovaj prag ne važi. Mandati se raspodeljuju izbornim listama sistemom najvećeg količnika i dodeljuju kandidatima po redosledu na izbornoj listi, počev od prvog kandidata sa liste.

Objavljivanje rezultata izbora. Republička izborna komisija dužna je da u roku od 96 časova od časa završetka glasanja utvrđene rezultate glasanja kao i broj mandata koji su dobile pojedine izborne liste objavi u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Zaštita biračkog prava. Zaštitu izbornog prava prema odredbi člana 7 ZINP obezbeđuju RIK, Upravni sud i nadležni sud, premda se ona u praksi svodi na rad RIK-a i Upravnog suda.

Subjekti koji su nosioci zaštite biračkog prava su svaki birač, kandidat za poslanika i podnosilac izborne liste. Prema odredbama članova 94 i 95 ZINP-a može se podneti prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora Republičkoj izbornoj komisiji u roku od 24 časa od časa kada je doneta odluka ili izvršena radnja ili učinjen propust. Protiv rešenja RIK-a po prigovoru, može se izjaviti žalba Upravnom sudu koji o njoj odlučuje shodnom primenom Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 11/2009). Prema odredbi člana 97 ZINP odluka doneta po žalbi je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu koristiti vanredna pravna sredstva iz Zakona o upravnim sporovima. Ako sud nakon usvajanja žalbe poništi izbornu radnju, ili izbore - ta radnja odnosno izbori ponoviće se najdocnije za 10 dana.

Prema odredbi člana 167 Ustava Republike Srbije o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova odlučuje Ustavni sud.

2.6. Zakon o izboru predsednika Republike

Zakon o izboru predsednika Republike ("Sl. glasnik RS", br. 111/2007) bio je deo paketa zakon donetih radi sprovođenja novousvojenog Ustava Republike Srbije iz 2006, na osnovu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006).

Uglavnom je zasnovan na rešenjima iz prethodne verzije zakona, a prva verzija je bila doneta 1990. godine i nakon toga novelirana nekoliko puta.

Ovaj zakon kao što smo već napomenuli uređuje samo pitanja specifična za izbor predsednika Republike. Na sva ostala pitanja shodno se primenjuje ZINP, što je izričito i navedeno u odredbi člana 8 Zakona o izboru predsednika Republike (ZIPR).

Raspisivanje izbora. Prema Ustavu Republike Srbije redovne predsedničke izbore raspisuje predsednik Narodne skupštine 90 dana pre isteka mandata aktuelnog predsednika, kako bi se okončali u narednih 60 dana u skladu sa zakonom. Raspisivanje prevremenih, onosno vanredrednih predsedničkih izbora takođe vrši predsednik Narodne skupštine zbog prestanka mandata aktuelnog predsednika pre isteka vremena na koje je biran, tako da se izbori održe najkasnije tri meseca od nastanka sprečenosti aktuelnog predsednika da obavlja svoju funkciju, odnosno prestanka mandata na koji je biran.

Prema odredbi člana 4 ZIPR predsednik Narodne skupštine izbore raspisuje Odlukom koja se objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije" - i u njoj se utvrđuje dan glasanja (koji mora biti neradan dan - subota ili nedelja) i dan kada počinju da teku rokovi za sprovođenje izbornih radnji.

Predlaganje kandidata za predsednika. Prema odredbi člana 9 ZIPR kandidata za predsednika mogu predložiti politička stranka registrovana u Republici Srbiji, koalicija političkih stranaka i grupa građana. Isti član propisuje da grupu građana pismenim sporazumom osniva najmanje deset birača, čiji su potpisi overeni kod suda - i ne mora da ima naziv!

Prema odredbi člana 10 predlog kandidata može biti podnet ako je podržan sudski overenim potpisima najmanje 10.000 birača. Isti član zabranjuje prikupljanje potpisa podrške na radnom mestu birača, odnosno izlaganja birača pritisku kako bi svojim potpisom pružili podršku nekom kandidatu. Ovakvu odredbu bi trebalo da sadrži i ZINP - i pored opšte zabrane uticanja na birače. Jedan birač svojim potpisom može podržati samo jednog kandidata.

Prema odredbi člana 11 ZIPR predlog kandidata podnosi se RIK-u najkasnije 20 dana pre dana izbora. Obrasce za podnošenje predloga propisuje RIK u posebnoj odluci i dostavlja ih javnosti u roku od tri dana od dana raspisivanja izbora.

Lista kandidata. Prema odredbi člana 14 ZIPR RIK utvrđuje listu kandidata za izbor predsednika Republike najkasnije 15 dana pre dana izbora i objavljuje je u "Službenom glasniku Republike Srbije". Redni broj kandidata na listi se utvrđuje žrebom.

Glasanje. Prema odredbi člana 15 ZIPR glasački listić za izbor predsednika Republike sadrži naznaku da se radi o predsedničkim izborima, redni broj kandidata utvrđen na listi kandidata, ime i prezime kandidata, naziv predlagача kandidata, objašnjenje da se glasa samo za jednog kandidata zaokruživanjem rednog broja ispred njegovog imena ili prezimena. Prema odredbi člana 16 nevažeći glasački listić je onaj koji nije popunjen, ili je popunjavanje izvršeno na način iz koga se ne može pouzdano utvrditi za kog kandidata je birač glasao.

Rezultati izbora. Prema odredbi člana 17 ZIPR RIK zapisnički utvrđuje i objavljuje konačne rezultate izbora u "Službenom glasniku RS" u roku od 96 sati od zatvaranja biračkih mesta.

Prema odredbama članova 18-21 za predsednika Republike izabran je kandidat koji je dobio većinu glasova birača koji su glasali. Ukoliko to nije slučaj, odnosno ukoliko nijedan kandidat nije dobio većinu glasova birača koji su realizovali svoje biračko pravo, glasanje se, u roku od 15 dana od dana prvog glasanja, ponavlja. Na ponovljenom glasanju (glasanje u "drugom krugu") učestvuju dva kandidata koja

su dobila najveći broj glasova, a biće izabran onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova. Ukoliko se desi da su na ponovljenom glasanju kandidati dobili isti broj glasova ono će se ponoviti u roku od 15 dana.

Shodna primena ZINP. Kao što smo već napisali, ZIPR uređuje samo specifičnosti vezane za izbor predsednika Republike, a u ostalim pitanjima koja njime nisu uređena primenjuje se (shodno) ZINP. Ta pravila moraju biti prilagođena prirodi izbora predsednika Republike i odnose se na: organe za sprovođenje izbora, predstavljanje kandidata za predsednika, sprovođenje izbora, biračka mesta, izborni materijal, glasanje, utvrđivanje, objavljivanje rezultata izbora i zaštitu izbornog prava.

Shodna primena ZINP podrazumeva i shodnu primenu podzakonskih akata donetih za sprovođenje odredaba ZINP i to onih odredaba ZINP-a koje se primenjuju i na izbor predsednika Republike.

2.7. Zakon o lokalnim izborima

Predmet Zakona o lokalnim izborima (dalje: ZLI) su izbori za odbornike skupština jedinica lokalne samouprave u Srbiji (opština, gradova i grada Beograda).

Prema odredbama člana 2 ZLI odbornici se biraju na četiri godine i niko nema pravo da, po bilo kom osnovu, primorava ili sprečava birača da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja, te da se izjašnjava zašto nije ili kako je glasao.

Uslovi za realizaciju biračkog prava. Odredbom člana 6 ZLI, ostvarivanje biračkog prava ovde je vezano za još jedan element - prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Aktivno pravo da bira odbornike ima svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ima prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj realizuje svoje biračko pravo. Pasivno biračko pravo ima svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je predložen za odbornika.

Izborni sistem i izborne jedinice. Prema odredbi člana 5 ZLI odbornici se biraju na osnovu lista političkih stranaka, njihovih koalicija i lista koje predlože grupe građana - kao i kada su u pitanju izbori za narodne poslanike, a svaka jedinica lokalne samouprave (opština, grad, i grad Beograd) je izborna jedinica za sebe. Odredba člana 7 propisuje da se raspodela mandata između lista vrši srazmerno broju dobijenih glasova koje je dobila svaka lista, a da se dobijeni odbornički mandati raspodeljuju kandidatima sa izborne liste po sistemu najvećeg količnika (član 41 ZLI), po redosledu sa liste, počevši od prvog kandidata sa liste.

Raspisivanje izbora. Raspisivanje lokalnih izbora je čisto zakonska materija budući da je Ustav ne reguliše. Izbore za jedinice lokalne samouprave raspisuje predsednik Narodne skupštine odlukom o raspisivanju izbora za odbornike skupština opština i gradova, pri čemu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 45 ni više od 60 dana.

Sličnosti i razlike u odnosu na nacionalne izbore. Izbore za odbornike lokalnih i nacionalne skupštine karakteriše identičnost ključnih elemenata, procedura, akata i radnji za njihovo sprovođenje. Sličnost procedura odražava se i na organizaciju izborne administracije, odnos izbornih komisija jedinica lokalne samouprave i biračkih odbora. Dalje, izborne komisije jedinica lokalne samouprave u velikoj meri preuzimaju funkcije i nadležnosti koje ima RIK kada su u pitanju izbori za narodne poslanike i postaju centralni organi za sprovođenje lokalnih izbora. Izborne komisije jedinica lokalne samouprave vrše: staranje o zakonitosti sprovođenja izbora odbornika, određivanje biračkih mesta za izbor odbornika, određivanje biračkih odbora i imenovanje njihovih članova, utvrđivanje i proglašavanje izborne liste, utvrđivanje i objavljivanje rezultata izbora, načinu kandidovanja, odnosno dostavljanju izbornih lista izornoj komisiji, uključujući određivanje naziva izborne liste, proglašenje izborne liste i utvrđivanje zbirne izborne liste, regulišu način pripreme izbornog materijala, sprovođenje izbora i glasanja,

uključujući i samu sadržinu glasačkog listića i način glasanja (za liste), pravo uvida u izborni materijal, utvrđivanje i objavljivanje rezultata izbora i raspodelu mandata. Identični su i slučajevi u kojima se zbog povrede izbornih pravila birački odbori raspuštaju, a izbori ponavljaju.

Izborna jedinica lokalne samouprave donosi niz opštih pravnih akata neophodnih za sprovođenje lokalnih izbora. Ono što je važno napomenuti izborna komisija jedinice lokalne samouprave u svom radu primenjuje uputstva i druge opšte pravne akte koje je usvojila Republička izborna komisija u vezi sa sprovođenjem izbora za narodne poslanike Skupštine Republike Srbije. U odnosu na izbore za narodne poslanike propisan je manji broj potrebnih potpisa podrške birača izbornim listama, odnosno kandidatima za odbornike - 30 potpisa birača po kandidatu, odnosno najmanje 200 potpisa birača u jedincama lokalne samouprave koje imaju manje od 20.000 stanovnika. Odredbom člana 38 ZLI propisani je kraći rok za dostavljanje izbornog materijala izornoj komisiji od strane biračkog odbora po zatvaranju biračkih mesta (osam časova u odnosu na 18 časova po ZINP). Odredbom člana 39 ZLI propisan je kraći rok za ztvrdjivanje (brojčanih) rezultata izbora na biračkim mestima od strane izborne komisije jedinice lokalne samouprave (24 časa od zatvaranja biračkih mesta, naspram 96 časova prema ZINP) i dr.

Shodna primena ZINP. Zbog napred navedenih sličnosti ZLI ne reguliše sva pitaanja u vezi sa održavanjem lokalnih izbora, već predviđa, kao i ZIPR, shodnu primenu ZINP na izbor odbornika "ako ZLI nije drugačije određeno". U odredbi člana 58 taksativno se nabrajaju situacije u kojima se imaju primenjivati odredbe ZINP o:

"... biračkim spiskovima, o izbornom materijalu, imenovanju u izborne komisije i biračke odbore, biračkim mestima, o obaveštavanju građana o predloženim kandidatima, o zabrani trajanja izborne propagande i objavljivanju prethodnih rezultata ili procene rezultata izbora, glasanju, utvrđivanju i objavljivanju rezultata izbora, neplaćanju poreza i doprinosa za sredstva koja se isplaćuju kao naknada za rad lica u organima za sprovođenje izbora i kaznama, shodno se primenjuju na izbor odbornika, ako ZLI nije drugačije određeno".

Shodna primena drugog zakona podrazumeva i shodnu primenu podzakonskih akata donetih na osnovu drugog zakona. Zbog toga izborne komisije jedinica lokalne samouprave shodno primenjuju uputstva i druge akte Republičke izborne komisije u vezi sa sprovođenjem izbora za narodne poslanike, na primer u vezi sa obezbeđivanjem tajnosti glasanja, oblikom i dimenzijama glasačke kutije i dr.

Zaštita izbornog prava. Kao i u slučaju izbora za narodne poslanike pravo na zaštitu izbornog prava ima svaki birač, kandidat za odbornika i predlagač kandidata. Pošto je uređen uglavnom isto kao i postupak zaštite izbornog prava u slučaju izbora za narodne poslanike ovde ćemo istaći samo najvažnije razlike. Prigovor se podnosi izornoj komisiji jedinice lokalne samouprave, a eventualno se može koristiti i žalba protiv rešenja kojim je odlučeno po prigovoru i ona se izjavljuje Upravnom sudu. Rok za podnošenje prigovora je 24 časa od dana donošenja (ne dostavljanja) rešenja o imenovanju lica za člana izborne komisije u proširenom sastavu. Rok za izjavljivanje žalbe Upravnom sudu protiv rešenja izborne komisije kojim je odlučeno po prigovoru je 24 časa od dostavljanja (ne donošenja) tog rešenja.

Prema odredbi člana 55 ZLI kada nađe da osporenu odluku treba poništiti, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to Upravni sud svojom odlukom može rešiti izborni spor u meritumu a odluka suda u svemu zamenjuje poništeni akt. Ova vrsta spora se još naziva i "spor pune jurisdikcije" i nije predviđena ZINP u slučaju izbora narodnih poslanika.

3. Zaključci i preporuke

Generalno gledano preporuke za poboljšanje normativnog okvira kojim je biračko pravo regulisano u Republici Srbiji mogu se podeliti u dve velike kategorije. Prve su sistemskog karaktera i tiču opšteg okvira za realizaciju biračkog prava, tipa izbornog sistema (dugo najavljivanog prelaska na personalizovani

proporcionalni izborni sistem itd), profesionalizacije izbora administracije itd. Druga kategorija preporuka ticala bi se nužnih korekcija u okviru granica postojećeg izbornog sistema.

3.1. Preporuke za promenu sistema realizacije biračkih prava (izborni sistem)

Autor ove analize, je sa još par kolega 2015. godine učestvovao u izradi EDI-ja (Election Democracy Index) indeksa demokratičnosti izbornih sistema, kako bi se na jedan naučno potkovan i kvantifikovan način ocenio kvalitet izbornih sistema koje predlažu stranke, stručna javnost i organizacije građanskog društva u Srbiji. Indeks meri različite parametre svrstane u četiri velike celine: teritorijalna zastupljenost u parlamentu, prisustvo nacionalnih manjina u parlamentu, prisustvo manje zastupljenog pola u parlamentu i odgovornost poslanika građanima.

Postojeći izborni sistem je na skali ocena od 0 do 5 korišćenjem EDI-ja dobio ocenu 1,95. Ovako niska ocena rezultat je pre svega nepostojeće teritorijalne predstavljenosti građana u nacionalnom parlamentu i smanjene odgovornosti narodnih poslanika prema biračima.

Analiza koju je korišćenjem EDI-ja sprovedla Nacionalna koalicija za decentralizaciju pokazala je da je u sazivima Skupštine koji su se birali po aktuelnom izbornom sistemu, između 90 i 104 opština i gradova nikada nisu imali niti jednog poslanika sa prebivalištem u njima. Rekord i dalje drži saziv iz 2000. godine kada čak 104 opštine (60%) nije imalo niti jednog poslanika u Skupštini Republike Srbije. Dominacija velikih gradova, posebno dominantno prisustvo Beograda i Novog Sada je zapaženo u svim statistikama.

Oko trećinu svih poslanika u Skupštini u svim sazivima posle 2000. godine čine poslanici sa prebivalištem u Beogradu (u kojem živi oko 22% stanovništva), dok iz Novog Sada dolazi oko 20 poslanika, što je gotovo duplo veći procenat mandata od učešća broja stanovnika Novog Sada u broju stanovnika Srbije. Čak 70% stanovništva živi na teritoriji koja nije dovoljno zastupljena u parlamentu od 2000. godine, a po pravilu je reč o regionima koji su nedovoljno razvijeni.

Kada je u pitanju odgovornost poslanika u odnosu na građane analiza je pokazala da poslanici prenstveno odgovaraju svojim partijama i partijskim šefovima jer se biraju sa izbornih lista sastavljenih u vrhu partija. Na ovaj način nije obezbeđena zaštita političkih interesa lokalnih zajednica koje faktički nemaju svoje predstavnike. Kako zajednice nemaju mogućnosti da definišu i štite svoje interese u parlamentu, posledice se mogu videti ne samo u ponašanju poslanika (gde nisu retke situacije da poslanici glasaju direktno protiv interesa mesta u kojima je njihovo prebivalište), već i u činjenici da se budžeti lokalnih samouprava smanjuju u realnoj vrednosti od 2007. godine usled čestih promena sistema finansiranja usmerenih pre svega ka konsolidaciji republičkog budžeta.

Dobra strane postojećeg izbornog sistema ogleda se u dobroj predstavljenosti manjina u nacionalnom parlamentu, jer nije predviđen cenzus za liste nacionalnih manjina. Time je u prethodnim sazivima obezbeđeno učešće značajnog broja poslanika iz redova nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu, ali i njihovo učešće u izvršnoj vlasti. Takođe, mera koja predviđa da na izbornim listama svako treće mesto treba da pripadne kandidatima manje zastupljenog pola doprinela je značajnom poboljšanju učešća žena u polnoj strukturi poslanika nacionalnog zakonodavnog tela.

Osnovni nedostaci postojećeg izbornog sistema na koje je EDI ukazao su teritorijalna nezastupljenost najvećeg dela Srbije u nacionalnom parlamentu, metropolizacija parlamenta, nerazvijena unutarstranačka demokratija i nerazvijen sistem odgovornosti poslanika prema građanima (a ne samo vrhu partije na čijoj su listi izabrani).

EDI je iskorišćen i za analizu kvaliteta potencijalnih izbornih sistema koji bi se mogli primeniti u nekoj budućoj reformi izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji. Najvišu ocenu dobio je proporcionalni sistem u kome bi okruzi bili posebne izborne jedinice (4,31). Sličnu ocenu (4,19) dobio je i predlog u kome bi

Skupština imala 250 poslanika koji se biraju prema pravilima proporcionalnog sistema u 25 izbornih jedinica.

Prema najbolje ocenjenom predlogu Skupština bi imala 250 poslanika koji se biraju prema pravilima proporcionalnog sistema u 26 izbornih jedinica. Teritorija Kosova i Metohije bi činila jednu izbornu jedinicu koja, u skladu sa brojem birača upisanim u birački spisak, bira 5 poslanika. Preostalih 25 okruga koji postoje na području Republike Srbije biralo bi 245 poslanika u skladu sa brojem stanovnika koji živi u okruzima, pri čemu na svakih 29.334 stanovnika bi se birao jedan poslanik/ca. Reč je o proporcionalnom izbornom sistemu sa izbornim pragom od 5% na nivou izborne jedinice, a liste bi morale da budu rodno izbalansirane tako da obuhvataju podjednaku zastupljenost kandidata oba pola. Za liste manjina ne bi važio cenzus od 5%, već samo prirodni prag.

Kako bi se obezbedila ravnomerna teritorijalna zastupljenost Srbije u parlamentu svaki upravni okrug bi dobio svoje poslanike u skladu sa veličinom okruga, a kandidati mogu biti samo poslanici sa prebivalištem u tom okrugu u trajanju od najmanje 12 meseci pre održavanja izbora. Kako su okruzi različitih veličina, treba imati u vidu da bi Beograd birao 57 poslanika, Južnobački 21 poslanika, Nišavski 13, Sremski i Raški 11, Mačvanski, Južnobanatski, Šumadijski i Zlatiborski po 10, Rasinski 8 poslanika, Jablanički, Moravički, Podunavski, Pomoravski i Zapadnobački (po principu najvećeg ostatka) 7 poslanika, Srednjobanatski, Severnobački, Braničevski, Kolubarski i Pčinjski (po principu najvećeg ostatka) po 6 poslanika, Severnobanatski 5 poslanika, Borski i Zaječarski po 4, a Pirotski i Toplički po 3 poslanika. Ovako se obezbeđuju odlična teritorijalna zastupljenost i demetropolizacija parlamenta.

Prisustvo nacionalnih manjina u parlamentu obezbedilo bi se ukidanjem cenzusa za liste stranaka nacionalnih manjina i uvođenjem prirodnog praga koji omogućava da procenat mandata koje dobijaju predstavnici lista nacionalnih manjina u Srbiji odgovora procentu koji ove manjine imaju u ukupnom broju stanovnika Srbije.

Za razliku od postojećeg izbornog sistema, ovaj predlog teži paritetnoj zastupljenosti oba pola. Reč je o zastupljenosti koja odgovara odnosu broju muškaraca i žena na nacionalnom nivou. U tom smislu, predlog izbornog sistema predviđa da izborne liste budu struktuirane tako da sadrže podjednak broj muškaraca i žena.

Predlog izbornog sistema predviđa 10 mera koje jačaju stepen odgovornosti izabranih poslanika u odnosu na građane: 1. građani imaju pravo da budu birani za poslanike, bez diskriminacije, 2. dozvoljene su candidature/liste kandidata koje su podnete od strane građana/grupa građana, 3. ukoliko se traži podnošenje potpisa, izborni zakon ne treba da zahteva više od 1% potpisa birača u datoj izornoj jedinici (što utvrđuje i Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima). 4. ukoliko se traži polaganje depozita kako bi se sprečile neozbiljne candidature, on treba da bude vraćen u slučaju kada se dobije određeni procenat glasova (npr. 1%), 5. svaki birač ima pravo na pravnu zaštitu izbornog prava i pravo na pravni lek u slučaju povrede prava, 6. svaki pojedinac, kome je povređeno pravo kandidovanja, ima pravo žalbe, 7. postoji pravna zaštita pred nepristrasnim i nezavisnim telom (sudom), 8. postupci po kojima postupaju nadležni organi su definisani (izbornim zakonom) i unapred poznati. 9. izborni sporovi rešavaju se na više nivoa (izborna administracija, sudovi, ustavni sudovi), 10. izabrani predstavnici treba da provode određeni deo vremena u svojoj izornoj jedinici, da budu u kontaktu sa građanima, da podnose periodične izveštaje o svom radu i sl.

3.2 Preporuke za poboljšanje aktuelnog sistema realizacije biračkog prava (izbornog sistema)

Aktuelni izborni sistem se u postojećem obliku, i uz manje izmene koristi još od 2004. godine. Nedavno održani izbori 2016. godine su četvrti po redu koji se drže po manje ili više istim ili sličnim izbornim pravilima. Ovaj podatak bi dobronamernom čitaocu nametnuo zaključak da su učesnici u izbornoj trci (birači, stranke, kandidati i izborna administracija) dobro upoznati sa pravilima za realizaciju biračkog prava i sprovođenje izbora i da u tom procesu nema većih problema. Međutim, podaci sa terena pokazuju drugačije - od izbora do izbora ponavljaju se isti problemi. Zbog toga predlažemo niz poboljšanja postojećeg normativnog okvira za realizovanje biračkog prava.

Neophodno je izvršiti kodifikaciju izbornog zakonodavstva. Zakonska regulativa nije celovita i koherentna, a neujednačena regulativa prouzrokuje različitu, i nekoherentu praksu. Na lokalnim izborima, prilikom izbora odbornika za skuštine jedinica lokalne samouprave u nizu izbornih radnji primenjuju se odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika. Regulativu treba promeniti i u mnogim drugim oblastima kao što je recimo oblast medija i finansiranja političkih aktivnosti.

Polazeći od toga da opšte pravo glasa predstavlja ključni element savremenih demokratija, da obuhvata aktivno i pasivno biračko pravo, ono može biti podvrgnuto dopuštenim ograničenjima kao što su državljanstvo, poslovna sposobnost, prebivalište, starosna doba, ali se ne može ograničiti uslovima kao što su pol, rasa, religijska pripadnost, političko uverenje, imovinski i obrazovni status.

U pogledu državljanstva, kao uslova za uživanje biračkog prava u Srbiji, treba izbegavati restriktivan režim sticanja, i činiti dalji pomak ka usklađivanju usvojenih merila sa međunarodnim pravnim standardima, koji se tiču sticanja i prestanka državljanstva, i razmotriti mogućnost da strancima, koji su integrisani u lokalnim sredinama, bude priznato izborno pravo, bar na lokalnom nivou.

Akcionim planom za Poglavlje 23 u pristupnim pregovorima sa EU, kojim se predviđa rok za izmene Ustava do kraja 2017. godine, predviđeno je uvođenje integrativne klauzule, koja između ostalog podrazumeva uvođenje aktivnog i pasivnog biračkog prava građana EU, tj mogućnost da se glasa za Evropski parlament i lokalne institucije.

Poslovna sposobnost može biti zadržana kao uslov za sticanje biračkog prava, ali neophodno je izbornim zakonodavstvom načiniti razliku između osoba koje su delimično i onih koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti u pogledu uživanja izbornog prava. Istovremeno, postupak lišenja poslovne sposobnosti, koji je regulisan Zakonom o vanparničnom postupku, mora biti reformisan u skladu sa međunarodnim standardima, imajući u vidu primedbe koje je uputio Evropski sud za ljudska prava.

Jedinstveni birački spisak, kao javna isprava u kojoj su vodi jedinstvena evidencija državljana Srbije, koji imaju biračko pravo, mora biti zadržan i ažurno vođen po principima stalne evidencije, uz neophodno povećanje njihove transparentnosti tako da budu u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti.

U fazi kandidovanja predstavnika, treba izbeći kumuliranje zahteva za prikupljanje potpisa podrške i plaćanja overe tih potpisa, jer se time može limitirati mogućnost učestvovanja. Treba razmisliti i o uvođenju novčanog depozita kojim bi se zamenila obaveza prikupljanja potpisa podrške birača uz propisivanje minimalnog broja osvojenih glasova kao uslova za vraćanje depozita!

Zakonom treba utvrditi krajnji rok za registraciju kandidata tako da on bude pre zvaničnog početka izborne kampanje, kako kandidati sa ranije proglašanih izbornih lista ne bi imali prednost u odnosu na liste kandidata, koje su kasnije proglašene, a iza kojih, po pravilu, ne stoje etablirane političke partije. Redosled kandidatskih listi (odnosno, kandidata) treba utvrditi, ne prema redosledu podnošenja dokumentacije, već žrebanjem kao što je to slučaj na predsedničkim izborima. Time se mogu predupređiti eventualne zloupotrebe i tehničke poteškoće oko zauzimanja određenog mesta na glasačkom listiću.

Praksa održavanja izbora je pokazala da su se u ovoj fazi realizacije izbornog prava javljale tri grupe problema. Prva grupa tiče se prikupljanja potpisa podrške za ostvarivanje pasivnog biračkog prava, što se

često činilo na nedozvoljen način - kupovinom potpisa odnosno njihovim faksifikovanjem. Dalje, birači su uznemiravani a zaposlenima u javnom, odnosno privatnom sektoru se pretilo, odnosno sugerisalo kojoj listi bi trebalo da daju potpis podrške. Zatim, uočeni su problemi kod kandidovanja izbornih lista nacionalnim manjina - s obzrom da različite grupe lica koje nisu u mogućnosti da formiraju političku stranku zloupotrebaljavaju blaže uslove kandidovanja nacionalnih manjina i tako dezavuišu ovaj institut. Potrebno je sprečiti manipulacije sa potpisima podrške tako što bi se vršila njihova detaljnija provera i strogo, krivičnopravno kažnjavali predlažači. Treća grupa problema u procesu kandidovanja vezana je za pitanje koalicija. Naime, zakonska rešenja poznaju samo koalicije političkih stranaka, dok se u praksi javljaju pokušaji stvaranja različitih grupa građana, njihovih udruženja, bilo međusobno bilo sa strankama što nije dozvoljeno zakonom. Dakle, proces kandidovanja ne treba da pravi razliku između koalicija građana i koalicija stranaka. Treba dozvoliti koalicije grupa građana.

Potrebno je razmisliti da li koaliciona izborna lista treba da ima karakter pravnog sporazuma, između političkih partija i da li joj po tom osnovu treba pružiti zakonsku zaštitu, što je izraženo u zakonskom rešenju o prestanku mandata sa koalicione izborne liste, pri čemu se mandat dodeljuje pripadniku iste političke stranke.

U cilju ostvarivanja jednakog biračkog prava posebna pažnja treba da bude posvećena ostvarivanju prava glasa osoba sa invaliditetom, jer je stvaranje uslova za aktivno uključivanje svih građana u politički život pretpostavka demokratije. Posebno je važno obezbediti osobama sa invaliditetom da lično i samostalno glasaju, kako bi se sačuvalo njihovo dostojanstvo, dok glasanje preko drugog lica treba zadržati samo u neophodnim situacijama. Slepim i slabovidim osobama treba omogućiti glasanje putem glasačkih listića štampanih Brajevim pismom. Iz izbornog zakona treba isključiti terminološki nekorektan izraz "nemoćno" lice i zameniti ga odgovarajući terminom.

Posebno treba obratiti pažnju na uklanjanje arhitektonskih prepreka koje onemogućavaju osobama sa invaliditetom pristup biračkim mestima, i ne dozvoliti odvajanje osoba sa invaliditetom od ostalih birača. Takođe, u cilju adekvatne informisanosti ove kategorije birače treba insistirati na obavezi emitera da medijske sadržaje emituju u formatu koji je prilagođen osobama sa invaliditetom. Najveći mogući deo političkog sadržaja treba prevoditi na srpski znakovni jezik.

Proces glasanja vrlo često ugrožava jedan od osnovnih principa demokratske realizacije biračkog prava - tajnost glasanja. Uzrok su neuslovne prostorije za glasanje, nedostatak paravana, veliki broj predstavnika podnosilaca izbornih lista koji, ukupno uzev, dovode u pitanje tajnost glasanja.

Dalje, glasanje van biračkog mesta se neopravdano vrlo često koristi što sa sobom povlači sumnju u regularnost takvog vida biranja.

U Srbiji ne postoji profesionalna izborna administracija već je ona stranački generisana. To proizvodi veliki broj problema u praksi, odnosno u realizovanju kako aktivnog tako i pasivnog biračkog prava. Oni se ogledaju u niskom kapiacitetu organa za sprovođenje izbora, čestim promenama izbornih organa, bez mogućnosti da se u kontinuitetu radi na unapređenju regulatornog i institucionalnog okvira. Da bi se to promenilo za početak je potrebno propisati obaveznu sertifikovanu obuku svih članova izbornih komisija i biračkih odbora od strane Republičke izborne komisije. Usloviti članstvo u izbornim komisijama i biračkim odborima završenom obukom i sertifikatom. Potrebno je dodatno ojačati ulogu izborne administracije u postupku kontrole izbora, uz stvaranje mogućnosti za efikasniju kontrolu izbornog postupka, uključujući i pokretanje krivičnih postupaka protiv lica koja se ne pridržavaju izbornih pravila. Izbornu administraciju bi trebalo da čine zaposleni u upravama jedinica lokalne samouprave (gradovima i opštinama). Biračke odbore bi trebalo formirati i od zaposlenih u javnim preduzećima i državnoj upravi. To bi bio početak profesionalizacije izborne administracije.

Zakonom treba regulisati i položaj posmatrača na izborima.

Dati pravno dejstvo objavljivanju izbornih rezultata lokalnih izbora na internet stranicama jedinica lokalne samouprave, zato što neke od njih nemaju svoja službena glasila.

Izbornim zakonodavstvom precizno razgraničiti nadležnosti Upravnog i Ustavnog suda u postupku rešavanja izbornih sporova, kako bi bilo jasno koji izborni sporovi su u nadležnosti Ustavnog suda, a koji u nadležnosti Upravnog suda.

I, na kraju, imajući u vidu da se izbornopravo ne može ostvariti bez izvesne edukacije birača, nije dovoljno samo građanima priznati pravo glasa već im pružiti i neophodne informacije o tako kako i gde se može glasati i zašto je to važno, pa u izbornom zakonodavstvu treba bude postavljen pravni okvir za kontinuirano obrazovanje birača.