

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење предложеног закона садржан је у одредби члана 114. став 1. Устава Републике Србије којим је утврђено да се председник Републике бира на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Предлог закона има за циљ установљивање вишег степена демократичности и транспарентности изборног процеса, пре свега тиме што се поступак за избор председника Републике усаглашава са новим решењима у Нацрту новог закона о избору народних посланика, који се истовремено предлаже.

Потребно је и овде нагласити да се може сматрати да је читав процес који би требало да доведе до новог значајног унапређења изборних услова у складу са међународним стандардима отпочео са самим завршетком претходних парламентарних избора, односно када је Канцеларија за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу (ОДИХР) објавила Коначни извештај о парламентарним изборима у Републици Србији који су одржани 21. јуна 2020, са одговарајућим препорукама за унапређење изборног процеса. Након тога, Влада је на седници од 3. децембра 2020. године формирала Радну групу за сарадњу са Организацијом за европску безбедности и сарадњу и Канцеларијом за демократске институције и људска права, ради обезбеђења примене датих препорука. С обзиром на то да је примарни задатак Радне групе био да координира и прати примену препорука из Извештаја Канцеларије за демократске институције и људска права о процени избора, потребно је било успоставити консултативни процес са политичким странкама о изборном процесу који ће укључити представнике Европског парламента. Имајући у виду потребу да се у консултативни процес укључи што већи број политичких странака, што би морало укључивати на равноправним основама и оне политичке странке које желе дијалог о изборним условима без учешћа страних односно међународних чинилаца, организован је још један формат дијалога, у коме су учествовале те странке под покровитељством Народне скупштине, а без учешћа представника Европског парламента.

Резултат та два дијалога, који су се одвијали паралелно, јесу, са једне стране, Мере за унапређење спровођења изборног процеса које су предложили кофасилитатори током процеса Међустраничног дијалога уз посредовање Европског парламента од 18. септембра 2021, а, са друге стране, Споразум о унапређењу услова за одржавање избора, који су потписали чланови Радне групе за међустранички дијалог без страног посредовања, 29. октобра 2021. године.

На свим горе наведеним документима, као и на препорукама Канцеларије за демократске институције и људска права заправо се базирају законска решења која се предлажу Нацртом закона о избору народних посланика, па се решења у овом закону наслањају и усклађују са решењима из тог нацрта.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 1. до 8)

Основним одредбама уређују се предмет закона, основна начела избора, изборно право, право на слободу одлучивања у погледу гласања, надлежност за спровођење избора, обезбеђивање средстава неопходних за спровођење избора, правна средства која се могу применити у поступку спровођења избора и сходна примену других закона који уређују поступке чија правила ће се примењивати у поступку спровођења избора за председника Републике.

На почетку, важно је напоменути решење из члана 3. којим је додатно прецизирана дефиниција активног и пасивног изборног права у смислу Уставне одредбе. Према предложеном решењу, изборно право има и пунолетна особа која је делимично пословно способна ако суд у решењу о делимичном лишењу пословне способности није изричито утврдио да је неспособна да врши изборно право. На тај начин, делимично лишење пословне способности, само по себи, не доводи до губитка изборног права. Таквим предложеним решењем уклањају се сва ограничења изборног права по основу интелектуалних тешкоћа и психосоцијалног инвалидитета и српско законодавство се усклађује са циљевима Конвенције УН о правима особама са инвалидитетом.

Право да бира председника Републике и да буде биран за председника Републике има пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности. Лице делимично лишено пословне способности може да бира председника Републике и да буде бирано за председника Републике ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право.

Као што је то и до сада био случај, изборе за председника Републике треба да спроводе органи који су надлежни за спровођење и избора за народне посланике. У том смислу је значајно указати на то да се новим законом о избору народних посланика предвиђа да ће, осим Републичке изборне комисије и бирачких одбора, у круг органа за спровођење избора бити уврштене и изборне комисије јединица локалне самоуправе и градских општина града Београда, које се образују у складу са законом који уређује избор одборника скупштина јединица локалне самоуправе.

Нацртом закона се и даље задржава решење према којем се на поступак спровођења избора сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика, тако да се Нацртом закона само дефинишу оне радње и институти који су специфични за изборе за председника Републике. С друге стране, Нацртом закона се, по први пут, предвиђа сходна примена Закона о општем управном поступку у поступцима по појединим правним средствима, што је, до сада, било уређено Пословником Републичке изборне комисије.

РАСПИСИВАЊЕ ИЗБОРА (чл. 9. до 11)

Друга глава Нацрта закона садржи одредбе о надлежности за расписивање избора, роковима за расписивање избора и одржавање гласања, као и о садржини одлуке о расписивању избора.

У складу са одредбом члана 114. став 2. Устава Републике Србије, изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине, 90 дана пре истека мандата актуелног председника Републике. Устав прописује да се избори одржавају

најкасније 60 дана од дана расписивања избора, а Нацрт закона задржава постојеће законско решење у погледу минималног рока за одржавање гласања (30 дана).

Одлуком о расписивању избора одређује се дан гласања, тако да се одржи у нерадни дан.

ПРЕДЛАГАЊЕ КАНДИДАТА ЗА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ (чл. 12. до 17)

Трећом главом Нацрта закона уређују се питања која се односе на предлагаче кандидата за председника Републике, рок у којем се подноси предлог кандидата, садржина предлога и документација која се доставља уз предлог, могућност повлачења предлога кандидата и одустанка од кандидатуре, као и садржај и начин утврђивања листе кандидата за председника Републике.

Кандидата за председника Републике, као и до сада, моћи ће да предложи политичке странке, самостално или у коалицији, као и групе грађана. Рок за подношење предлога кандидата остаје 20 дана пре дана гласања.

У односу на постојећи закон, детаљније и потпуније се уређује подношење потребне документације уз предлог кандидата (члан 14).

Повлачење предлога кандидата (члан 15) и одустанак од кандидатуре (члан 16) ће и даље бити могући до дана утврђивања листе кандидата за избор председника Републике. У односу на постојеће решење, предвиђа се да група грађана може повући предлог кандидата ако се с тим сагласе сви бирачи који су образовали групу грађана, а не већина тих бирача, како је прописано важећим законом. Наравно, задржава се могућност да се споразумом о образовању групе грађана могућност повлачења предлога кандидата другачије уреди.

Новину у односу на постојећи закон представљају одредбе о поступању Републичке изборне комисије у случају повлачења предлога кандидата или одустанка кандидата од кандидатуре, што тренутно није правно дефинисано.

Најзначајнија новина коју доноси Нацрт закона је то што се одредбом члана 17. став 4. Нацрта закона предвиђа да се редослед кандидата на листи кандидата за избор председника Републике утврђује према редоследу којим су проглашене њихове кандидатуре, при чему се прецизира да се кандидатуре проглашавају по редоследу којим су предлози кандидата испунили услове за проглашење. Следствено оваквом решењу, према одредби члана 23. став 4. Нацрта закона, редослед кандидата на поновљеном гласању који имају исти број гласова утврђује се према њиховом редоследу на првом гласању. То значи да се укида постојећи институт коришћења жреба у овим ситуацијама, који је предвиђао закон који престаје да важи.

ГЛАСАЊЕ И УТВРЂИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА ИЗБОРА (чл. 18. до 27)

Четвртом главом Нацрта закона уређују се питања у вези са садржином гласачког листића, утврђивањем збирног извештаја о резултатима гласања и укупног извештаја о резултатима избора и начину утврђивања који кандидат је изабран за председника Републике, као и питања од значаја за понављање гласања у случају да ниједан кандидат не добије већину потребну за избор приликом првог гласања.

С обзиром на то да се Нацртом новог закона о избору народних посланика у круг органа за спровођење избора уводе и изборне комисије јединица локалне самоуправе и градских општина града Београда, Нацртом овог закона се дефинише обавеза локалних изборних комисија да, у року од 96 часова од затварања бирачких места, донесу збирне извештаје о резултатима гласања на свим бирачким местима на њиховим територијама (члан 19).

На основу збирних извештаја о резултатима гласања које добије од свих локалних изборних комисија, Републичка изборна комисија, у року од 96 часова од пријема тих извештаја, доноси укупан извештај о резултатима избора. За разлику од тренутно важећег закона, Нацрт закона дефинише и резултате који треба да буду садржани у укупном извештају.

Као и до сада, сматраће се да је за председника Републике изабран кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали, при чему је број бирача који су гласали једнак броју гласачких листића у гласачкој кутији.

У случају да на гласању ниједан кандидат не добије потребну већину гласова, рок од 15 дана за понављање гласања неће се рачунати у односу на дан првог гласања, како је прописано тренутно важећим законом, већ од доношења решења о понављању гласања. Ово стога што се Нацртом закона уважава околност да одлуке у вези са исходом првог гласања могу да буду предмет одговарајућих правних средстава, услед којих се дан поновног гласања треба утврдити тек по правноснажности резултата првог гласања.

На поновном гласању учествују два кандидата која су на првом гласању добила највећи број гласова. У том случају, за председника Републике је изабран кандидат који је добио највећи број гласова.

За разлику од важећег закона, Нацрт закона посебно уређује питање бирачких одбора који треба да спроведу поновно гласање. Наиме, прописује се да ће поновно гласање спровести исти стални састав бирачких одбора, док ће проширени састав чинити само представници предлагача кандидата који учествују у поновном гласању.

Нацртом закона се, такође, дефинише и статус посматрача на поновљеном гласању, тако што се прописује да се овлашћење за праћење избора односи и на поновљено гласање.

ИСТОВРЕМЕНО ОДРЖАВАЊЕ ИЗБОРА ЗА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ И ИЗБОРА ЗА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ (чл. 28. до 34)

Петом главом Нацрта закона уређују се поједина питања значајна за ситуацију у којој се избори за народне посланике и избори за председника Републике спровode истовремено.

У том случају, глас се на истим бирачким местима, а гласање спровode исти бирачки одбори (члан 28). Гласачки листићи, као и контролни листови за проверу исправности гласачке кутије не могу бити исте боје за избор председника Републике и за избор народних посланика. За свако бирачко место обезбеђују се засебни изводи из бирачког списка, засебне гласачке кутије и засебне вреће за паковање изборног материјала за избор председника Републике и за избор народних посланика које не могу бити исте боје (члан 29).

У случају истовременог одржавања избора, бирачима се доставља један позив за гласање (члан 30).

Сваки предлагач проглашеног кандидата и подносилац проглашене изборне листе кандидата за народне посланике има право да предложи члана и заменика члана у органе за спровођење избора у проширеном саставу. Међутим, ако је иста политичка странка, коалиција односно иста група грађана предлагач проглашеног кандидата и подносилац проглашене изборне листе, у органе за спровођење избора у проширеном саставу она може предложити само једног члана и једног заменика члана (члан 31).

Истоветност коалиција, односно група грађана у смислу предлагања члана и заменика члана у органе за спровођење избора у проширеном саставу не цени се према називу коалиције, односно групе грађана, већ према потписницима коалиционог споразума, односно споразума о образовању групе грађана. Да би се коалиција која је предлагач проглашеног кандидата сматрала истом коалицијом која је подносилац проглашене изборне листе, потребно је да је више од половине политичких странака које су образовале коалицију која је предлагач проглашеног кандидата образовало и коалицију која је поднела проглашену изборну листу. Да би се група грађана која је предлагач проглашеног кандидата сматрала истом групом грађана која је подносилац проглашене изборне листе, потребно је да је више од половине бирача који су образовали групу грађана која је предлагач проглашеног кандидата образовало и групу грађана која је поднела проглашену изборну листу (члан 32). Ако две или више политичких странака на једним изборима учествују самостално, а на другим у коалицији, свака од њих има право да предложи по једног члана и једног заменика члана у органе за спровођење избора у проширеном саставу (члан 33).

Нацртом закона се прецизира да члан органа за спровођење избора у проширеном саставу који је именован на предлог политичке странке, коалиције, односно групе грађана која учествује на једним изборима, може да гласа само за оне одлуке органа за спровођење избора које су заједничке за оба изборна поступка (нпр. одређивање бирачких места, образовање бирачког одбора у сталном саставу) и које се односе само на онај изборни поступак у којем његов предлагач учествује (члан 34).

ПРЕЛАЗНЕ ОДРЕДБЕ (члан 35)

Политички разговори и консултације које су довели до нових законских решења обухватили су и политички договор о успостављању посебних правила о привременом увећању броја чланова у сталном саставу органа за спровођење избора која ће важити за прве изборе за председника Републике који буду расписани након ступања на снагу овог закона.

Наиме, прве изборе за председника Републике који буду расписани након ступања на снагу овог закона спровешће Републичка изборна комисија у чији стални састав ће ући још шест чланова и њихових заменика које ће именовати Народна скупштина на предлог председника Народне скупштине у року од седам дана од ступања на снагу овог закона, са мандатом који ће им трајати до коначности извештаја о укупним резултатима избора. У стални састав локалних изборних комисија ће ући још по један члан и заменик члана које ће именовати Републичка изборна комисија на предлог председника Народне скупштине, са мандатом који ће трајати до коначности збирног извештаја о резултату гласања на бирачким местима. У стални састав бирачких одбора ући ће још по један члан и заменик члана које ће именовати Републичка изборна комисија на предлог председника Народне скупштине. Ако се први избори за председника Републике који буду расписани након

ступања на снагу овог закона буду одржавали истог дана када и избори за народне посланике, чланови органа за спровођење избора у сталном саставу који буду именовани на предлог председника Народне скупштине за спровођење избора за народне посланике учествоваће у раду органа за спровођење избора за председника Републике.

ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 36. и 37)

Ступањем на снагу новог закона, престаће да ваше тренутно важећи Закон о избору председника Републике, како је то предвиђено чланом 36. Нацрта закона.

Одредбом члана 37. предвиђа се да овај закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ДА ЗАКОН СТУПИ НА СНАГУ ПРЕ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“

Разлози због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, налазе у потреби што скоријег предузимања свих радњи које су неопходне за благовремено успостављање услова за организацију и спровођење предстојећих редовних избора за председника Републике.