

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење предложеног закона садржан је у одредби члана 100. став 1. Устава Републике Србије којим је утврђено да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом, у члану 100. став 2. Устава којим је утврђено да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом и одредби члана 102. став 4. Устава, којом је утврђено да се избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Предлогом новог закона о избору народних посланика предлажу се решења која имају за циљ установљивање вишег степена демократичности, транспарентности уређености поступка избора народних посланика.

Може се 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 одржаним 21. јуна 2020. године, 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 субјекте које желе дијалог о изборним условима без учешћа страних односно међународних чинилаца**, организован је још један формат дијалога, у коме су учествовали ти субјекти 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 Међустраничког дијалога уз посредовање Европског парламента од 18. септембара 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.

Законска решења која се предлажу Нацртом закона заснована су на оба наведена документа, као и на препорукама Канцеларије за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу.

Иако је Нацрт закона по броју чланова далеко већи од тренутно важећег закона, не може се рећи да се њиме мењају суштински аспекти избора за народне посланике. Наиме, закон је задржао досадашња законска решења која се могу и сматрати основним постулатима изборног процеса (Република Србија као једна изборна јединица, гласање за изборне листе са којих се мандати народног посланика додељују кандидатима према њиховом редоследу на листи, примена система највећег количника приликом расподеле мандата, изборни цензус од 3% и др). Такође, у основи је задржана физиономија изборног процеса који је до сада важио (од дана расписивања избора до дана гласања не може протећи мање од 45 нити више од 60 дана, изборне листе могу поднети регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака и групе грађана, за подношење изборне листе потребно је 10.000 оверених изјава бирача), а положај потенцијалних подносилаца изборних листа је чак и олакшан у смислу да према овом закону треба да предају знатно мање документације ради проглашења изборне листе. Посебно је олакшан положај мањинских изборних листа, за чије проглашење би, према Нацрту закона, било довољно 5.000 изјава, уместо 10.000, колико захтева тренутно важећи закон. На тај начин је испоштован Кодекс добре праксе у изборним питањима Европске комисије за демократију путем права („Венецијанска комисија“) према којем основни аспекти избора не би требало да се мењају мање од годину дана пре избора, што је препорука и Канцеларије за демократске институције и људска права.

Закон доноси значајне новине у погледу организације и рада органа за спровођење избора, посебно у погледу транспарентности њиховог рада и ширег круга субјеката из политичког живота који учествују у њиховом раду, па и имају додатна овлашћења у погледу контроле правилности спровођења изборног поступка.

Нацртом закона се, такође, у законски текст преносе одређена решења која су до сада била садржана у упутствима које је Републичка изборна комисија доносила ради спровођења низа ранијих изборних процеса, а која су се показала као примери добре праксе и који би, као такви, требало да постану законски правни стандарди. Ово се, пре свега, односи на правила у вези са образовањем бирачких одбора, подношењем изборних листа и праву на посматрање рада органа за спровођење избора, која недостају у важећем закону. Овим нацртом закона се у већој мери обезбеђује поштовање начела правне сигурности јер садржи велики број прописа који су раније били саставни део подзаконске регулативе Републичке изборне комисије, у чијој надлежности ће остати само техничка питања организације изборног процеса.

Нацртом закона се посебно жели на детаљнији и адекватнији начин уредити и заштита права предвиђених Нацртом закона, што није случај са важећим законом. Продужавањем досадашњих рокова за улагање правних средстава против одлука или пропуштања органа за спровођење избора битно се унапређује заштита правних интереса свих учесника у изборном поступку, пре свега бирача.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 1. до 6)

Основним одредбама дефинише се предмет закона и уређују начела избора, изборно право, право на слободу одлучивања у погледу гласања, једнакост изборног права, изборни систем и право на обавештеност бирача о изборима.

Важно је напоменути решење из члана 3. којим је додатно прецизирана дефиниција активног и пасивног изборног права у смислу Уставне одредбе. Према предложеном решењу, бирачко 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 бирачког права по основу интелектуалних тешкоћа и психосоцијалног инвалидитета и српско законодавство се усклађује са циљевима Конвенције УН о правима особама са инвалидитетом.

По питању изборног система, задржавају се досадашња решења према којима се гласа за изборне листе кандидата за народне посланике у Републици Србији као једној изборној јединици, применом пропорционалног изборног система кроз расподелу посланичких мандата изборним листама сразмерно броју добијених гласова, применом система највећег количника (тзв. Д`Онгов систем).

ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА (чл. 7. до 41)

Овом главом Нацрта закона прописују се органи за спровођење избора, њихове надлежности и начин образовања Републичке изборне комисије и бирачких одбора, као и локалних изборних комисија, под одређеним условом.

У примени важећег закона, донетог још 2000. године, односно од када Република Србија представља једну изборну јединицу, у пракси су уочени проблеми у успостављању веза у изборном поступку између Републичке изборне комисије и бирачких одбора, као јединих органа за спровођење избора предвиђених тренутно важећим законом. Како би се превазишао недостатак споне између Републичке изборне комисије, као централног изборног органа и преко осам хиљада бирачких одбора, Републичка изборна комисија је својим актима успостављала различите механизме координације у изборном процесу (кроз давање овлашћења својим члановима и заменицима чланова да, као координатори, врше одређене техничке радње, као и кроз образовање радних тела на нивоу јединица локалне самоуправе, за пружање техничке подршке у спровођењу одређених изборних радњи, пре свега предаје изборног материјала бирачким одборима).

У циљу превазилажења наведених изазова у организацији и спровођењу избора, Нацртом закона се, у складу са препорукама из више ранијих извештаја Канцеларије за демократске институције и људска права, предлаже увођење изборних комисија јединица локалне самоуправе, образованих у складу са законом који уређује избор одборника, као органа за спровођење избора, са значајним надлежностима које имају за циљ да растерете Републичку изборну комисију и истовремено олакшају спровођење одређених законом

предвиђених радњи (образовање бирачких одбора, одређивање бирачких места, одлучивање о одређеним правним средствима и др).

Одредбе Нацрта закона са заједничким правилима за све органе за спровођење избора ослањају се на постојећа законска решења у погледу правила о раду и одлучивању органа за спровођење избора и права и дужности председника и других чланова тих органа и њихових заменика. Новине се огледају у прецизирању начина њиховог предлагања и именовања, као и основа за престанак функције, што представља битно унапређење у односу на постојећи закон. Битно је указати на то да у складу са одредбама овог нацрта, као и Нацрта новог закона о локалним изборима, чије се доношење истовремено предлаже, основ за разрешење члана или заменика члана Републичке изборне комисије и локалних изборних комисија у сталном саставу и проширеном саставу не може да буде захтев предлагача на чији су предлог именовани у ове комисије, чиме се унапређује самосталност у раду ових органа и битно смањује могућност политичког утицаја на њихов рад.

Оно што представља битну новину, јесте одредба члана 14. став 4, која прописује услов под којим се одлука органа за спровођење избора може оспоравати јер је у одлучивању учествовао члан или заменик члана којем је, из разлога прописаних овим чланом Нацрта закона, требало да престане функција у том органу. Наиме, предметном одредбом је прописано да није дозвољено оспоравање одлуке коју је донео орган у непрописном саставу ако претходно није било благовремено поднето одговарајуће правно средство којим је било оспорено даље чланство тог члана, односно заменика у органу за спровођење избора. Такво законско решење ослања се и на досадашњу праксу Управног суда, односно Управног одељења некадашњег Врховног суда Србије, који су у својим одлукама стајали на становишту да се гласање на бирачком месту не може оспоравати због непрописног састава бирачког одбора, ако претходно није био поднет приговор на одлуку о образовању бирачког одбора.

По питању Републичке изборне комисије, задржава се тренутно важеће решење, према којем Републичку изборну комисију чине председник, 16 чланова и њихови заменици, које Народна скупштина именује на предлог посланичких група у Народној скупштини. Новина у односу на постојеће решење представља одредба да посланичке групе предлажу чланове и заменике чланова Републичке изборне комисије сразмерно њиховој заступљености у укупном броју народних посланика који припадају посланичким групама, што представља решење које се у пракси и иначе примењује приликом образовања Републичке изборне комисије.

Нацрт закона прописује да ниједна посланичка група не може да предложи више од половине чланова и заменика чланова Републичке изборне комисије у сталном саставу, те се, у сврху појашњења ове одредбе, уводи и решење за случај да нека посланичка група има више од половине од укупног броја народних посланика.

Посебну новину представља увођење одредбе о заступљености полова у Републичкој изборној комисији кроз прописивање обавезе посланичких група да у случају предлагања више од једног лица у Републичку изборну комисију, морају да предложе припаднике оба пола.

Битну новину представља и одредба о томе у којим случајевима се право предлагања чланова и заменика чланова Републичке изборне комисије може признати и самосталном народном посланику или групи народних посланика који нису чланови ниједне

посланичке групе, а све у циљу постизања што боље репрезентације свих политичких опција заступљених у Народној скупштини.

Нацртом закона се предвиђа и рок у којем новоизабрани сазив Народне скупштине треба да именује нов састав Републичке изборне комисије (шест месеци од конституисања).

Нацртом закона се Републичкој изборној комисији поверава посебно овлашћење да, у случају да у некој јединици локалне самоуправе на дан расписивања избора за народне посланике не постоји локална изборна комисија, сама образује ту комисију, само у сврху рада на спровођењу парламентарних избора, без овлашћења која су локалним изборним комисијама дата законом који уређује избор одборника.

Што се тиче начина образовања бирачких одбора, односно именовања њихових сталних састава, Нацртом закона се преузимају решења која се у пракси примењују већ 15 година, а предвиђена су упутствима за спровођење избора Републичке изборне комисије. Тако се предлаже да се законски уреди овлашћење посланичких група у Народној скупштини да предлажу чланове и заменике чланова бирачког одбора у сталном саставу, сразмерно својој заступљености у Народној скупштини, а у складу са распоредом који за те потребе утврди Републичка изборна комисија у сарадњи са Републичким заводом за статистику.

У оквиру ове главе детаљно је уређено и право подношења одговарајућих правних средстава против свих одлука о именовању чланова органа за спровођење избора, како у сталном, тако и проширеном саставу, укључујући ту и одлуке којим је одбијен или одбачен предлог за именовање, а прописано је и право жалбе против одлуке Народне скупштине о именовању сталног састава Републичке изборне комисије, чиме се прописује ефикасно правно средство које садашњи закон не познаје.

Веома значајна решења садржана су у чл. 25. и 33, чије одредбе уређују обавезу објављивања свих одлука Републичке изборне комисије, али и локалних изборних комисија, на веб презентацији Републичке изборне комисије, уз обавезно назначење датума и времена њиховог објављивања. Ове одредбе су значајне с обзиром на то да се Нацртом закона предвиђа да се рок за улагање приговора против одлука Републичке изборне комисије и локалних изборних комисија рачуна од времена њиховог објављивања на веб презентацији Републичке изборне комисије, чиме се поступак по правним средствима чини ефикаснијим и економичнијим, што је од кључног значаја за обављање свих неопходних радњи у изборном поступку који је по својој природи изузетно кратак и хитан.

ИЗБОРНИ МАТЕРИЈАЛ (чл. 42. до 55)

Трећом главом Нацрта закона уређују се питања везана за припрему, штампање и надзор над штампањем гласачких листића, гласачку кутију, спреј за обележавање прста бирача, параван за обезбеђивање тајности гласања, употребу језика и писма приликом израде појединог изборног материјала, чување изборног материјала након завршетка избора, као и право на увид у изборни материјал и право на информацију о евидентирању у изводу из бирачког списка.

Изглед односно садржај гласачког листа одређује се практично на исти начин као и до сада, с том допуном што се предлаже навођење напомене о тајности гласања.

Предлогом закона се предлаже да гласачке листиће и остали пратећи изборни материјал штампа Јавно предузеће „Службени гласник“ (члан 42).

У односу на постојећа решења у важећем закону, битну новину представља предлог да облик и димензије гласачке кутије, уместо министарства надлежног за послове управе, прописује Републичка изборна комисија (члан 50). Овакво решење је целисходније и логичније, с обзиром на то да Републичка изборна комисија представља централну државну институцију надлежну за спровођење избора на републичком нивоу.

Посебно се прописује и право подносилаца изборних листа и домаћих и страних посматрача да надзиру штампање, бројање и паковање гласачких листића и њихову доставу Републичкој изборној комисији, локалним изборним комисијама и бирачким одборима, пре и после гласања. Уређује се, такође, и могућност ускраћивања права на наведени надзор.

У сврху унапређења поверења у изборни процес, афирмише се право сваког бирача да од локалне изборне комисије затражи и добије информацију о томе да ли је у изводу из бирачког списка евидентирано да је гласао на изборима (члан 55).

БИРАЧКА МЕСТА (чл. 56. до 58)

Четвртом главом се прописују правила од значаја за одређивање бирачких места. У односу на тренутно важећа решења, новине представљају преношење надлежности за утврђивање бирачких места са Републичке изборне комисије на локалне изборне комисије (осим бирачких места у заводима за извршење кривичних санкција и у иностранству) као и могућност да се бирачка места одреде за гласање и мање од 100 односно више од 2.500 бирача, под условима утврђеним Нацртом закона, а уз сагласност Републичке изборне комисије.

ТОК ИЗБОРНОГ ПОСТУПКА (чл. 59. до 127)

У оквиру Пете главе Нацрта закона уређују се све главне фазе изборног процеса, почев од расписивања избора, потом подношења изборних листа кандидата за народне посланике, затим гласања на бирачком месту до утврђивања резултата гласања на бирачком месту и, потом, утврђивања резултата избора.

Што се тиче расписивања избора, Нацрт закона не садржи новине у односу на постојећа решења, ослањајући се на одговарајуће Уставне одредбе које уређују надлежност и рокове за расписивање избора.

По питању субјеката овлашћених за подношење изборних листа, задржава се тренутно важеће решење које препознаје регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака и групе грађана као могуће подносиоце изборних листа. Међутим, за разлику од постојећег закона, Нацртом закона се детаљно уређују питања начина образовања коалиција и група грађана, преузимајући решења из вишегодишње праксе Републичке изборне комисије, односно њених упутстава за спровођење избора. Сходно наведеном, предлаже се да се законом група грађана дефинише као група од најмање десет бирача, која се споразумом удружује ради учешћа на изборима.

Из упутстава Републичке изборне комисије се преузимају и решења у погледу прописивања правила о одређивању назива изборне листе и назива њеног подносиоца,

посебно у случају коалиција и група грађана. С тим у вези, битно је указати да се Нацртом закона по први пут предлаже законско уређивање садржаја изборне листе, на начин на који је то до сада било уређено упутствима Републичке изборне комисије.

Предлаже се да се рок за подношење изборне листе са 15 помери на 20 дана пре дана гласања, како би се оставило довољно времена да се правноснажно утврде све изборне листе и, потом, утврди збирна изборна листа (15 уместо десет дана пре дана гласања), која је од значаја за утврђивање садржаја гласачког листића, што је све, у крајњој линији, од значаја за благовремени почетак штампања гласачких листића.

Вредно је напоменути да је поступак припремања документације која мора да се приложи уз изборну листу значајно олакшан тиме што се Нацртом закона прописује да се за сваког кандидата на изборној листи, уз изјаву о прихватању кандидатуре, доставља само читана, односно фотокопирана лична карта (члан 71).

Значајну новину представља напуштање правила да бирач својим потписом може да подржи само једну изборну листу. Наиме, Нацртом закона се, у члану 72. прописује да бирач може да подржи више изборних листа чиме се додатно подстиче плурализам и демократичност изборног поступка, а значајно релаксира и само кандидовање јер се отклања један од ограничавајућих фактора који је у пракси доводио до тога да подносиоци изборних листа, нарочито оних који су изборне листе подносили при истеку рока за кандидовање, нису могли да буду поуздани у то колико су валидних потписа бирача прикупили за своју изборну листу. На овај начин је испоштована једна од битних препорука Канцеларије за демократске институције и људска права.

Задржава се постојеће решење да на изборној листи мора да буде најмање 40% кандидата мање заступљеног пола на изборној листи, при чему се прецизније дефинише начин распоређивања кандидата на изборној листи према половима, тако што се јасно прописује да се међу сваких пет кандидата морају наћи три кандидата једног и два кандидата другог пола, чиме се спречава могуће изигравање смисла постојеће законске одредбе (члан 73).

За разлику од досадашњег законског решења према којем је Републичка изборна комисија дужна да о поднетој изборној листи одлучи у року од 24 часа од њеног подношења, Нацртом закона се овај рок продужује на 48 часова (члан 74), при чему се прецизније дефинише начин поступања у различитим ситуацијама (одбацивање, одбијање или налагање отклањање недостатака) у којима не постоје услови за проглашење изборне листе (чл. 76. до 78).

Нацртом закона се дефинише могућност одустанка од кандидатуре за народног посланика, како у пракси не би било недоумица по овом питању.

По питању правила о гласању на бирачком месту, Нацрт закона преузима постојећа решења, уз прописивање одређених специфичности, односно детаља, који се односе на поступање када је изборни материјал непотпун и неисправан (што је од великог значаја као упутство бирачком одбору у којим случајевима не сме, односно може да се отвори бирачко место, односно започне гласање), уређење бирачког места, начин постављања паравана како би се осигурала тајност гласања бирача, нарушавање реда на бирачком месту и др.

Битну новину представљају одредбе члана 100. (Гласање у посебним ситуацијама) које успостављају правни основ за прописивање посебних правила, уз прописана ограничења, за образовање бирачких одбора, примопредају изборног материјала и спровођења гласања на оним бирачким местима на којима се, услед елементарне непогоде, епидемије или других разлога, гласање не може спровести по општим правилима прописаним Нацртом закона, као што је то тренутно случај на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија.

У исту сврху је прописано и посебно правило у погледу места утврђивања резултата гласања, у складу с којим је Републичка изборна комисија овлашћена да пропише да се изборни материјал са појединог бирачког места премести на друго место и тамо утврди резултат гласања, у случају да се резултат гласања на самом том бирачком месту не може утврдити услед угрожености безбедности и здравља чланова бирачког одбора и безбедност изборног материјала.

По питању утврђивања резултата гласања од стране бирачког одбора, новину представља предлог да се у јединицама локалне самоуправе у којима су у службеној употреби један или више језика националне мањине, уместо вишејезичне верзије записника о раду бирачког одбора, сачине посебни записници на српском језику и на језицима тих националних мањина. С тим у вези, новину представља и предлог да се записници о раду бирачког одбора, који ће се и даље израђивати у шест истоветних примерака, на самокопирајућем папиру, не додељују представницима подносилаца четири, већ три изборне листе са највећим бројем гласова на бирачком месту. Ово стога што ће се, због другачијег поступка утврђивања резултата избора, уместо једног, два примерка записника (први, односно оригинални, и други) достављати надлежним изборним комисијама (Републичкој изборној комисији и локалној изборној комисији), услед чега подаци забележени у записнику не би могли да буду адекватно графички пренети на евентуални седми примерак самокопирајућег папира на којем се израђује образац записника о раду бирачког одбора.

У вези са предајом изборног материјала локалној изборној комисији после гласања, прописује се правило да тај материјал обавезно предају председник бирачког одбора или његов заменик, као и да тај материјал преузимају најмање два члана изборне комисије, уз обавезу да та два члана изборне комисије буду именована на предлог различитих предлагача. Наравно, Нацрт закона садржи и одредбу према којој право да присуствују наведеној примопредаји изборног материјала имају и сви остали чланови бирачког одбора.

Посебно треба указати на члан 107. Нацрта закона којима се јамче посебна права подносилаца опозиционих изборних листа (које су чланом 47. Нацрта закона дефинисане као изборне листе чији подносилац није парламентарна странка, односно изборна листа чији подносилац није део парламентарне већине на дан када је одлука о расписивању избора ступила на снагу).

Део Нацрта закона посвећен утврђивању резултата избора (чл. 108. до 123) уносе значајне новине у погледу начина на који локална изборна комисија треба да поступа са записницима о раду бирачких одбора, односно изборним материјалом, у циљу утврђивања резултата гласања на територији за коју је надлежна. Све одредбе које се односе на ова питања имају за циљ да уреде ситуације са којима може да се суочи локална изборна

комисија у извршавању своје законске обавезе да утврди збирни извештај о резултатима гласања, на чији значај је указала досадашња пракса у спровођењу избора, а које у важећем закону нису дефинисане, још мање регулисане.

Наиме, важећи закон не регулише начин поступања у случајевима у којима гласање на неком бирачком месту није започето или није окончано у складу са законом, када са бирачког места недостаје записник о раду бирачког одбора или записник није потписан од стране чланова односно заменика чланова бирачког одбора, или када резултати гласања у достављеном записнику нису потпуни или када међу њима постоји логичко-рачунска неусклађеност.

Посебан проблем су у досадашњој пракси представљале ситуације које су важећим законом утврђене као разлози за понављање гласања (када у гласачкој кутији након отварања не буде нађен контролни лист за проверу исправности гласачке кутије или када број гласачких листића у гласачкој кутији буде већи од броја бирача који су у изводу из бирачког списка евидентирани да су изашли на гласање), уз истовремено одсуство изричитог законског овлашћења да надлежна изборна комисија у тим ситуацијама гласање поништи по службеној дужности.

Нацртом закона се уређују све ове ситуације које се, на жалост, могу десити или су се десиле у ранијим изборним циклусима, а поступање по њима није било законски дефинисано, тако што се сада прописују радње које локална изборна комисија, у одсуству евентуалног приговора, мора да изврши по службеној дужности (*ex officio*).

Као прво, Нацртом закона се уводи обавеза вршења контроле записника о раду бирачког одбора приликом предаје изборног материјала након гласања локалној изборној комисији, о чему се обавезно сачињава извештај који се доставља локалној изборној комисији. У случају да се том приликом констатују одређене грешке у записницима, у извештај се уносе подаци о констатованим грешкама и могућности за њихово исправљање, за шта је надлежна локална изборна комисија.

Нацрт закона прави разлику између тзв. лаких грешака, односно очигледних омашки у попуњавању записника о раду бирачких одбора (које се могу исправити без увида у сав изборни материјал са бирачког места) и тзв. тешких грешака, односно грубих логичко-рачунских грешака у резултатима гласања унетим у записник о раду бирачког одбора, које се не могу исправити без увида у целокупни изборни материјал.

У случају лаких грешака, локална изборна комисија треба да донесе решење о исправљању записника о раду бирачког одбора.

У случају тешких грешака, поступање локалне изборне комисије зависи од тога да ли се констатована тешка грешка може исправити. Ако се увидом у целокупни изборни материјал отклони тешка грешка, изборна комисија треба да донесе решење о исправљању записника о раду бирачког одбора. У супротном, локална изборна комисија треба да донесе решење којим се констатује да се на одређеном бирачком месту не могу утврдити резултати гласања, што ће касније довести до понављања гласања на том бирачком месту.

Осим ове обавезне контроле записника о раду бирачког одбора, уводи се могућност вршења контроле од стране чланова и заменика чланова Републичке изборне комисије и локалне изборне комисије, као и на захтев подносиоца проглашене опозиционе

изборне листе (контрола по узорку од 5% бирачких места на подручју једне локалне изборне комисије).

У оба случаја, свако констатовано неслагање између резултата унетих у записник о раду бирачког одбора и стања изборног материјала довешће или до доношења решења о исправљању записника о раду бирачког одбора или до доношења решења којим се поништава гласање на бирачком месту.

Међутим, у случају контроле по узорку, прописују се додатне последице у зависности од исхода контроле. Наиме, околност да се број гласова за одређену изборну листу који је унет у записник о раду бирачког одбора разликује за више од 10% од стварног стања изборног материјала узевши у обзир сва контролисана бирачка места, на исти начин ће се извршити контрола додатних 5% бирачких места. Ако се и у тој накнадној контроли утврди одступање по истом принципу, извршиће се контрола записника о раду бирачких одбора са свих бирачких места са подручја надлежне локалне изборне комисије.

Осим наведених видова контроле, Нацрт закона прописује поступање и у случају других видова неправилности, који се разликују у односу на то:

- да ли за своју последицу имају објективну немогућност да се утврде резултати гласања на бирачком месту (гласање на бирачком месту није одржано или је прекинуто, а није настављено, локална изборна комисија није добила записник о раду бирачког одбора, или достављени записник нису потписала најмање три члана бирачког одбора или у записнику постоје грубе и неотклоњиве логичко-рачунске грешке), у ком случају се, по службеној дужности, доноси решење којим се констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати гласања,

- да ли су на бирачком месту учињене неправилности које су основ за поништавање гласања (број гласачких листића у гласачкој кутији је већи од броја бирача који су изашли на изборе, или је бирачки одбор омогућио да гласа лице које није уписано у извод из бирачког списка или у гласачкој кутији нема контролног листа, односно контролни лист није попуњен или га није потписао први бирач и бар један члан бирачког одбора или је укупан број неупотребљених гласачких листића и број гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја гласачких листића које је примио бирачки одбор), у ком случају се, по службеној дужности доноси решење којим се поништава гласање на бирачком месту.

Доношење решења којим се констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати гласања или решења којим се поништава гласање на бирачком месту за своју последицу имају понављање гласања на том бирачком месту, за чије спровођење Републичка изборна комисија доноси посебно решење.

Пошто буду утврђени резултати гласања са свих бирачких места, локална изборна комисија треба да утврди збирни извештај о резултатима гласања на свим бирачким местима са свог подручја, са подацима прописаним чланом 119. став 1. Нацрта закона, који је дужна да, без одлагања, достави Републичкој изборној комисији.

На основу збирних извештаја добијених од свих локалних изборних комисија, Републичка изборна комисија доноси укупни извештај о резултатима избора, са подацима прописаним чланом 121. став 1. Нацрта закона.

Посебан део Пете главе Нацрта закона посвећен је прекиду изборних радњи (чл. 124. до 127), о чему решење доноси Републичка изборна комисија. Овим одредбама су

прописани разлози за прекид изборних радњи, овлашћени предлагачи прекида, односно настављања изборних радњи, последице прекида изборних радњи, као и настављање изборних радњи.

РАСПОДЕЛА, ДОДЕЉИВАЊЕ И ПРЕСТАНАК МАНДАТА (чл. 128. до 136)

Одредбама Шесте главе Нацрта закона уређују се питања везана за расподелу мандата народних посланика (изборни цензус и систем највећег количника), додељивање мандата кандидатима са изборних листа, као и основи за престанак мандата народног посланика и поступак за попуну упражњеног посланичког места у случају престанка мандата народног посланика пре истека времена на које је изабран.

Нацртом закона се предлаже задржавање цензуса од 3% за учешће изборних листа у расподели мандата народних посланика (уз, такође, задржавање права изборних листа националних мањина да у тој расподели учествују без обзира на број добијених гласова, што је предмет уређивања посебне главе Нацрта закона).

Изборни цензус се, у односу на важећи закон, дефинише прецизније, тако што се прописује да у расподели учествују изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали, односно броја гласачких листића у гласачкој кутији.

Задржава се досадашњи систем расподеле мандата изборним листама, односно систем највећег количника (тзв. Д`Онтов систем).

У вези са поступком доделе мандата народног посланика, задржава се постојеће решење према којем се мандати додељују кандидатима према њиховом редоследу на изборној листи, почев од редног броја један.

Што се тиче престанка мандата народног посланика пре истека времена на које је изабран, задржава се правило да оставка на функцију народног посланика мора да буде поднета у року од три дана од дана овере потписа њеног подносиоца.

Одредбе о попуни упражњеног посланичког места одговарају решењима из тренутно важећег закона, укључујући ту и одредбе о додели мандата народног посланика који припада коалиционој изборној листи, као и могућност поновне доделе мандата народног посланика у истом сазиву Народне скупштине.

Међутим, битну новину представља то што се Нацртом закона прописује обавеза Републичке изборне комисије да попуну упражњеног посланичког места спроведе у року од седам дана од дана када је Народна скупштина констатовала престанак мандата народног посланика.

ПОСЕБНА ПРАВИЛА ЗА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА (чл. 137. до 140)

Седмом главом Нацрта закона се на једном месту систематизују све одредбе специфичне за учешће националних мањина у изборном поступку.

Као што је то већ било наведено, задржава се постојеће решење према којем изборне листе националних мањина учествују у расподели мандата без обзира на број гласова које су освојиле, уз правило да се количници који припадају овим изборним листама, ако су освојиле мање гласова од изборног цензуса, увећавају за 35%.

Битно унапређење положаја подносилаца изборних листа националних мањина предлаже се кроз смањење минималног броја изјава неопходних за проглашење ових изборних листа на 5.000.

Републичка изборна комисија ће и даље бити надлежна за утврђивање статуса изборне листе националне мањине, када у поступку разматрања предлога подносиоца изборне листе за утврђивање тог статуса, који ће и убудуће морати да буде поднет истовремено са подношењем изборне листе, утврди да је основни циљ кандидовања представљање и заступање интереса одређене националне мањине, као и заштита и побољшање права припадника те националне мањине.

Новину, међутим, представља одредба члана 138. Нацрта закона о забрани изигравања закона (*fraus legis*), којом се прописују услови под којим предлог за утврђивање положаја изборне листе националне мањине треба да буде одбијен, а све у циљу спречавања могућих злоупотреба кроз регистровање политичких странака као странака националних мањина, не у законом предвиђену сврху заступања интереса одређене националне мањине, већ искључиво у циљу стицања привилегованог положаја у расподели мандата народних посланика који уживају изборне листе националних мањина.

ПРЕДСТАВЉАЊЕ ПОДНОСИЛАЦА ПРОГЛАШЕНИХ ИЗБОРНИХ ЛИСТА И КАНДИДАТА СА ПРОГЛАШЕНИХ ИЗБОРНИХ ЛИСТА (чл. 141. до 146)

Осмом главом Нацрта закона уређује се право подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа на бесплатно и једнако представљање, без дискриминације, у програмима Републичког јавног медијског сервиса (Радио-телевизија Србије).

По узору на одредбе постојећег закона, Нацртом закона (члан 144) предвиђа се закључивање споразума о броју и трајању емисија на републичком јавном медијском сервису за представљање подносилаца проглашених изборних листа.

Такође по узору на важећи закон, предвиђа се образовање Надзорног одбора за изборну кампању ради спровођења надзора над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса у току изборних активности, по угледу на састав и са надлежности које су предвиђене и важећим законом.

ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА (чл. 147. до 160)

Деветом главом Нацрта закона уређују се правна средства која се могу улагати у поступку спровођења избора, и то захтев за поништавање гласања на бирачком месту, приговор и жалба.

Кључно питање које се жели уредити одредбама ове главе јесте јасно разграничавање услова и начина на који овлашћени субјекти могу да остваре заштиту својих права и интереса у изборном поступку.

Најшире постављено право на сва правна средства имају подносиоци проглашених изборних листа, с обзиром на то да имају најшири правни интерес за законитим спровођењем свих аспеката изборног процеса уређених Нацртом закона. Осталим

овлашћеним субјектима (подносиоцима непроглашених изборних листа, регистрованим политичким странкама, посланичким групама у Народној скупштини, кандидатима за народне посланике, бирачима и лицима чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе) право на правно средство се признаје у оним случајевима прописаним Нацртом закона у којима њихов непосредни правни интерес може да буде угрожен, односно повређен.

Најважнију новину у односу на постојећи закон представља увођење тростепености у заштити права због неправилности током спровођења гласања на бирачким местима. Наиме, ако је на бирачком месту учињена нека неправилност, подносиоци изборних листа могу да, прво, поднесу локалној изборној комисији захтев за поништавање гласања на бирачком месту. Ако тај захтев буде одбијен или одбачен, следеће правно средство би представљао приговор Републичкој изборној комисији, против чијег решења по приговору би подносилац проглашене изборне листе имао право жалбе пред Управним судом. Наведена права се Нацртом закона признају и бирачу ако је на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка неосновано спречен да гласа или ако му је приликом гласања повређено право на слободно и тајно гласање.

Нацртом закона се, по први пут, јасно и детаљно прописује садржина захтева за поништавање гласања на бирачком месту и садржина приговора (чл. 149. и 151).

Оно што је битна новина јесте то да се рокови за подношење приговора против одлука локалних изборних комисија и Републичке изборне комисије више неће рачунати од часа доношења тих одлука, већ од часа њиховог објављивања на веб презентацији, што ће битно унапредити право на правну заштиту. Овакво решење је логичније и практичније, имајући у виду и то да се право на жалбу у случају усвајања приговора не признаје само подносиоцу приговора, већ и другим Нацртом закона дефинисаним субјектима којима би усвајањем приговора могао да буде непосредно повређен правни интерес.

Рокови за подношење правних средстава, као и рокови за одлучивање по њима су значајно дужи од рокова прописаним важећим законом, чиме се поступак избора народних посланика усклађује са међународним стандардима у овој области.

Прво, напушта се досадашњи рок од 24 часа за подношење правног средства против одлуке односно радње првостепеног органа, те се прописује да се захтев за поништавање гласања на бирачком месту подноси у року од 72 часа од затварања бирачког места, а приговор у року од такође 72 часа од часа када је објављена одлука, односно предузета радња која се сматра неправилном. Изузетак представљају посебни случајеви за које су законом прописани посебни рокови за улагање правних средстава.

Битно је указати на то да се Нацртом закона дефинише и рачунање рока за приговор у случају да је пропуштено да се донесе одговарајућа одлука или предузме одређена радња, тако што се прописује да рок од 72 часа почиње да тече од часа када је одлука требало да буде донета, односно када је радња требало да буде предузета.

Приговори се подnose Републичкој изборној комисији, у писменом облику, непосредном предајом писарници Републичке изборне комисије, с тим што се приговор против одлуке локалне изборне комисије може поднети и непосредном предајом писарници локалне изборне комисије. Нацрт закона дозвољава могућност подношења приговора и електронском поштом, ако су испуњени услови прописани посебним законом.

Продужава се и досадашњи општи рок у којем је Републичка изборна комисија била дужна да донесе решење о приговору, те се, уместо рока од 48 часова, уводи рок од 72 часа за одлучивање по приговору.

Рок за подношење жалбе Управном суду против решења по приговору би од сада, уместо 48, био 72 часа од објављивања тог решења на веб презентацији Републичке изборне комисије. У случају да у прописаном року није донета одлука по приговору, наведени рок за жалбу ће се рачунати од истека рока у којем је одлука требало да буде донета. Жалба ће се, као и до сада, Управном суду подносити преко Републичке изборне комисије, која ће бити дужна да Управном суду проследи жалбу са списима предмета у року од 24 часа од пријема жалбе.

Рок за одлучивање Управног суда по жалби би, уместо 48, такође био продужен на 72 часа од пријема жалбе са списима предмета.

Посебном одредбом (члан 160) прописује се обавеза Републичке изборне комисије да на веб презентацији објави сва поднета правна средства и одлуке које су донете по њима.

ПОСМАТРАЊЕ РАДА ОРГАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА (чл. 161. до 168)

Уважавајући препоруке из извештаја Канцеларије за демократске институције и људска права о праћењу избора у Републици Србији, у Нацрт закона се уносе детаљне одредбе о праву овлашћених субјеката да, као домаћи односно страни посматрачи, прате рад органа за спровођење избора. Одредбе Десете главе Нацрта закона су до сада биле садржане у упутствима Републичке изборне комисије за спровођење избора на републичком нивоу.

Нацртом закона се предлаже да се статус домаћих посматрача може одобрити представницима удружења регистрованих у Републици Србији чији се циљеви остварују у области избора, док се статус страних посматрача може одобрити представницима страних држава, међународних и страних организација и удружења, у складу са мишљењем министарства надлежног за спољне послове.

Домаћим и страним посматрачима мора се омогућити несметано посматрање сваке изборне радње коју врши орган за спровођење избора чији су рад овлашћени да прате. Битно је напоменути и то да се рад бирачких одбора може пратити почев од примопредаје изборног материјала пре гласања, до окончања примопредаје изборног материјала после гласања, укључујући и отварање гласачке кутије, пребројавање гласова, утврђивање резултата гласања, гласање ван бирачког места, као и поновљено гласање на том бирачком месту.

Нацртом закона се прописују начин и рокови за подношење пријава за посматрање рада органа за спровођење избора, као и питања од значаја за положај и овлашћења посматрача.

ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ИЗБОРА (члан 169)

Чланом 169. Нацрта закона прописује се да ће се, као и до сад, средства за рад органа за спровођење избора, изборни материјал и друге трошкове спровођења избора обезбеђивати у буџету Републике Србије. Осим тога, прописује се да је Републичка изборна комисија надлежна да утврђује накнаде за рад у органима за спровођење избора и других трошкова спровођења избора.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 170. до 175)

Казненым одредбама се прописују прекршајна одговорност и распон новчаних казни за кршење одређених законских одредби (незаконито објављивање процене резултата избора, недостављање позива за гласање, истицање изборног пропагандног материјала на бирачком месту, спречавање праћења рада органа за спровођење избора, нарушавање реда на бирачком месту и повреда права подносилаца проглашених изборних листа и кандидата на представљање).

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 176. до 181)

Прелазним и завршним одредбама се, прво, прописује обавеза Републичке изборне комисије да у року од седам дана од дана ступања на снагу овог закона пропише јединствене стандарде за изборни материјал (члан 176).

Чл. 177. и 178. се прописују обавезе Народне скупштине да у року од седам дана од ступања на снагу овог закона именује нов стални састав Републичке изборне комисије и нов Надзорни одбор за изборну кампању.

Чланом 179. се прописује привремено увећање броја чланова у сталном саставу органа за спровођење избора, у складу са Споразумом о унапређењу услова за одржавање избора од 29. октобра 2021. године. Наиме, предвиђа се да ће прве изборе за народне посланике који буду расписани након ступања на снагу овог закона спровести Републичка изборна комисија у чији стални састав треба да буде именовано још шест чланова и њихових заменика, на предлог председника Народне скупштине, и то у року од седам дана од ступања на снагу овог закона, са трајањем мандата до коначности укупног извештаја о резултатима избора. Такође, предвиђа се да ће у спровођењу првих наредних избора за народне посланике учествовати локалне изборне комисије у чији стални састав ће ући још по један члан и заменик члана које ће именовати Републичка изборна комисија на предлог председника Народне скупштине, са трајањем мандата до коначности збирног извештаја о резултату гласања на бирачким местима. Предвиђено је и проширење састава бирачких одбора, у чији стални састав ће ући још по један члан и заменик члана које ће именовати Републичка изборна комисија на предлог председника Народне скупштине.

Ступањем на снагу новог закона, престаће да ваше тренутно важећи Закон о избору народних посланика, као и Упутство о облику и димензијама гласачке кутије, како је то предвиђено чланом 180. Нацрта закона.

Одредбом члана 181. 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 предвиђених Нацртом закона које су неопходне за благовремено успостављање услова за организацију и спровођење предстојећих редовних избора за председника Републике и избора за одборнике у појединим јединицама локалне самоуправе, као и најављених превремених избора за народне посланике.