Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

PRAVNE NOVOSTI

Bilten SKGO za propise od značaja za lokalnu samoupravu

God. V, br. 2 — Beograd, 2. mart 2022. godine

ZAKON O LOKALNIM IZBORIMA

NOVO

- ✓ Organizacija i transparentnost rada organa za sprovođenje izbora (izbornih komisija i biračkih odbora) i proširenje kruga subjekata iz političkog života koji učestvuju u njihovom radu
- ✓ Preciznije definisanje sadržaja zapisnika o radu biračkih odbora
- ✓ Preciziranje pravila o sastavu organa za sprovođenje izbora u slučaju istovremenog održavanja republičkih i lokalnih izbora
- ✓ Unapređen položaj nacionalnih manjina u izbornom postupku
- ✓ Preciznija procedura i rokovi za zaštitu biračkog prava, kao i nadležnosti za odlučivanje o žalbama

Donetim Zakonom o lokalnim izborima usvojene su brojne novine, ali nisu menjane temeljne postavke izbora odbornika u skupštinama opština, gradova i gradskih opština. Svaka od ovih teritorijalnih jedinica ostaje jedna izborna jedinica, u kojoj se odbornici biraju po proporcionalnom izbornom sistemu, sa cenzusom od 3% i D'Ontovim sistemom raspodele odborničkih mandata, prema redosledu kandidata na izbornim listama.

Predsedništvo SKGO je 2019. godine usvojilo *Predlog za unapređenje lokalnih izbornih procedura*, koji sadrži 30 preporuka za izmene relevantnog zakonodavstva, iz perspektive procedura, a ne izbornog sistema. Sa donetim Zakonom o lokalnim izborima u potpunosti je usvojeno 15 preporuka SKGO.

NAJVAŽNIJE NOVINE

ORGANIZACIJA I TRANSPARENTNOST RADA ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA (IZBORNIH KOMISIJA I BIRAČKIH ODBORA) I PROŠIRENJE KRUGA SUBJEKATA IZ POLITIČKOG ŽIVOTA KOJI UČESTVUJU U NJIHOVOM RADU

Prema usvojenim rešenjima, lokalne izbore sprovode izborna komisija i birački odbori. Organi za sprovođenje izbora rade u stalnom i proširenom sastavu. Podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da predloži člana i zamenika člana organa za sprovođenje izbora u proširenom sastavu.

Ovu uslugu SKGO realizuje u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO – treća faza", koji podržava Vlada Švajcarske

Novine u organizacionom smislu koje uvažavaju obim poslova kao kriterijum jesu način određivanja stalnog sastava izbornih komisija. U tom smislu, veličina izborne komisije određena je spram broja stanovnika u JLS, odnosno upisanih birača, i to:

1) do 50.000 upisanih birača – predsednik, šest članova, zamenik predsednika i šest zamenika članova;
2) 50.000—100.000 upisanih birača – predsednik, osam članova, zamenik predsednika i osam zamenika članova;
3) 100.000—500.000 upisanih birača – predsednik, 10 članova, zamenik predsednika i 10 zamenika članova;
4) preko 500.000 upisanih birača – predsednik, 12 članova, zamenik predsednika i 12 zamenika članova.

Sve njih imenuje lokalna skupština, a odluka o tome objavljuje se na veb-prezentaciji Republičke izborne komisije (RIK). Novi saziv skupštine dužan je da imenuje novi stalni sastav izborne komisije najviše šest meseci posle svog konstituisanja.

Uvedena su i precizna pravila za imenovanje biračkih odbora u stalnom sastavu. Broj predsednika, zamenika predsednika, članova i zamenika članova svih biračkih odbora u stalnom sastavu koji pripada odborničkoj grupi mora biti srazmeran njenoj zastupljenosti u skupštini. Odbornička grupa koja ima više od polovine odbornika predlaže u jednoj polovini biračkih odbora predsednika i dva zamenika člana, a u drugoj zamenika predsednika, jednog člana i zamenika drugog člana, dok se preostala mesta u biračkim odborima raspodeljuju ostalim odborničkim grupama srazmerno zastupljenosti u skupštini. Nijedna odbornička grupa ne može da na jednom biračkom mestu predloži i predsednika i njegovog zamenika. OIK/GIK propisuje (i objavljuje na internetu) raspored mesta po kojem odborničke grupe predlažu članove i zamenike članova biračkih odbora u stalnom sastavu.
Novina je i obaveznost korišćenja internet strana organa za sprovođenje izbora u celom izbornom postupku.

Odluku o raspisivanju lokalnih izbora predsednik Narodne skupštine donosi najranije 120 dana, a najkasnije 45 dana pre isteka mandata odbornika. Od raspisivanja do glasanja ne može proći manje od 45 ni više od 60 dana. Preciziran je način obavljanja većeg broja izbornih radnji i postupanja, uključujući i preciziranje dokumentacije (npr. obavezne dokumentacije koja se dostavlja uz izbornu listu).

PRECIZNIJE DEFINISANJE SADRŽAJA ZAPISNIKA O RADU BIRAČKIH ODBORA

Pri primopredaji izbornog materijala po završetku glasanja, predstavnici biračkog odbora i izborne komisije dužni su da obave kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora, konstatuju eventualne greške u popunjavanju zapisnika i sačine izveštaj o tome. Izborna komisija sve zapisnike o radu biračkog odbora objavljuje na veb-prezentaciji, a ako je ispravljena greška u popunjavanju zapisnika o radu biračkog odbora, objavljuje se i rešenje o tome.

Ako u zapisniku o radu biračkog odbora postoje očigledne omaške u popunjavanju (lakše greške), izborna komisija na osnovu izveštaja kojim su konstatovane greške donosi rešenje o ispravljanju zapisnike. Lakše greške su:

1) ako u zapisniku nije zabeležen broj birača koji je izašao na izbore;
2) ako u zapisniku nije zabeležen broj neupotrebljenih glasačkih listića;
3) ako u zapisniku nije zabeležen ukupan broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji;
4) ako u zapisniku nije zabeležen ili je netačno zabeležen broj važećih glasačkih listića, a zbir broja nevažećih glasačkih listića i broja glasova koje je pojedinačno dobila svaka izborna lista jednak je broju listića u glasačkoj kutiji;
5) ako u zapisniku nije zabeležen ili ako je netačno zabeležen broj nevažećih glasačkih listića, a zbir broja glasova koje je pojedinačno dobila svaka izborna lista jedna je ili manji od broja glasačkih listića koje se nalaze u glasačkoj kutiji.

Ako u zapisniku postoje grube logičko-računske greške (teške greške), izborna komisija na osnovu uvida u izborni materijal može doneti rešenje o ispravljanju zapisnika. Isto se odnosi i na sledeće – svaki član i zamenik člana izborne komisije ima pravo da u roku od 48 časova od završetka glasanja izvrši uvid u izborni materijal sa svakog biračkog mesta i da proveri da li je glasao birač koji mu dostavi svoju adresu, JMBG i pisanu saglasnost za tu proveru.

Na zahtev podnosioca proglašene opozicione izborne liste (izborna lista čiji podnosilac nema odbornike ili nije deo skupštinske većine) koja je prema preliminarnim rezultatima izbora osvojila više od 2% glasova, a koji se podnosi u roku od 24 časa od zatvaranja biračkih mesta, izborna komisija određuje da se izvrši kontrola zapisnika o radu biračkih odbora sa najviše 5% biračkih mesta. Ako je zahtevima za kontrolu zapisnika po uzorku obuhvaćeno više od 5% biračkih mesta, kontrola se obavlja na onim biračkim mestima na kojima je upisano najviše birača. Protiv rešenja kojim je odbijen ili odbačen zahtev za kontrolu zapisnika po uzorku može se podneti prigovor izbornoj komisiji u roku od 24 časa od objavljivanja rešenja na veb-prezentaciji. Isto tako, protiv rešenja kojim je usvojen zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku, podnosilac proglašene izborne liste može izbornoj komisiji podneti prigovor. O kontroli zapisnika izborna komisija sačinjava izveštaj i objavljuje ga. Ako se na osnovu kontrole zapisnika u pogledu broja glasova koji je dobila određena izborna lista utvrdi da je ukupno odstupanje između sadržine izbornog materijala i zapisnika veće od 10% na svim kontrolisanim biračkim mestima, izvršiće se kontrola zapisnika o radu biračkog odbora sa još 5% biračkih mesta. Ako se nakon dodatne kontrole utvrdi da postoji odstupanje veće od 10%, izvršiće se kontrola svih zapisnika o radu biračkih odbora. Kontrola zapisnika po uzorku završava se kada izborna komisija usvoji izveštaj kojim se konstatuje da na kontrolisanom uzorku ne postoji odstupanje veće od 10%. Ako je prilikom kontrole zapisnika konstatovano da se ne slažu sa sadržinom izbornog materijala, izborna komisija donosi rešenje o ispravljanju zapisnika, a ako je konstatovano da postoji nepravilnost koja je razlog za poništavanje glasanja na biračkom mestu po službenoj dužnosti, donosi rešenje o tome. Ako postoji osnovana sumnja da je veliko neslaganje između sadržine izbornog materijala i zapisnika posledica svesne i namerne aktivnosti, komisija je dužna da protiv članova biračkog odbora podnese krivičnu prijavu.

PRECIZIRANJE PRAVILA O SASTAVU ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA U SLUČAJU ISTOVREMENOG ODRŽAVANJA REPUBLIČKIH I LOKALNIH IZBORA

Posebno je važno istaći rešenja o sastavu izbornih organa u slučaju istovremenog održavanja republičkih i lokalnih izbora. Glasanje tada sprovode birački odbori u stalnom sastavu koji su obrazovani u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor narodnih poslanika. **U nacionalno mešovitim JLS, takve izbore sprovode birački odbori koji u stalnom sastavu imaju predsednika, tri člana i njihove zamenike**. Predsednik biračkog odbora, dva člana i tri zamenika člana imenuju se na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini, tako da stalni sastav svih biračkih odbora bude srazmeran zastupljenosti poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini. Zamenik predsednika biračkog odbora ijedan član biračkog odbora imenuju se na predlog odborničkih grupa, tako da broj zamenika predsednika i članova u stalnom sastavu svih biračkih odbora u JLS koji pripada odborničkoj grupi mora da bude srazmeran njenoj zastupljenosti u skupštini. Svaki podnosilac izborne liste za lokalne izbore i svaki predlagač kandidata na izborima na republičkom nivou ima pravo da predloži člana i zamenika člana u organe za sprovođenje izbora u proširenom sastavu. Ako je ista politička stranka, koalicija ili grupa građana predlagač kandidata na oba nivoa, ona u organe za sprovođenje izbora u proširenom sastavu može predložiti samo jednog člana i jednog zamenika člana. Istovetnost koalicija ili grupa građana tada se ne ceni prema nazivu liste, nego prema potpisnicima koalicionog sporazuma, odnosno sporazuma o obrazovanju grupe građana. One se smatraju istom koalicijom ako je i jednu i drugu obrazovalo više od polovine istih stranaka, a u slučaju grupa građana ako je i jednu i drugu obrazovalo više od polovine istih birača. Ako dve ili više političkih stranaka na izborima na republičkom nivou učestvuju samostalno, a na lokalnim izborima u koaliciji, svaka od njih ima pravo da predloži po jednog člana i jednog zamenika člana u organe za sprovođenje izbora u proširenom sastavu. Ako je slučaj obrnut, njima zajedno pripada pravo da predlože jednog člana i jednog zamenika člana u organe za sprovođenje izbora u proširenom sastavu. Član proširenog sastava izbornog organa imenovan na predlog stranke, koalicije ili grupe građana koja učestvuje na jednim izborima može glasati samo za one odluke koje su zajedničke za oba izborna postupka i koje se odnose samo na onaj izborni postupak u kojem njegov predlagač učestvuje.

Zakonom o lokalnim izborima nisu uređena sva pitanja u vezi sa njihovim sprovođenjem, ali je zato njime propisana shodna primena Zakona o izboru narodnih poslanika. U tom smislu, bitno je ukazati na sledeća rešenja:

1) Na izbornoj listi mora biti najmanje 40% pripadnika manje zastupljenog pola, tako da među svakih pet kandidata po redosledu na listi (prvih pet mesta, drugih pet mesta i tako do kraja) moraju biti tri pripadnika jednog i dva pripadnika drugog pola.
2) Naziv izborne liste može da sadrži i naziv pravnog lica ako se ono saglasi, a ne može da sadrži imena istorijskih ili izmišljenih ličnosti.
3) Koalicioni sporazum i sporazum o obrazovanju grupe građana moraju biti zaključeni i overeni pre početka prikupljanja potpisa birača za podršku izbornoj listi.
4) Nije dozvoljen prigovor protiv zaključka kojim se nalaže podnosiocu da otkloni nedostatke izborne liste, već se taj zaključak može pobijati prigovorom protiv rešenja kojim je odlučeno o izbornoj listi.
5) Mogućnost da kandidat odustane od kandidature – kandidat može izbornoj komisiji dostaviti izjavu da odustaje od kandidature najkasnije do dana kada se utvrđuje zbirna izborna lista, a već proglašena izborna lista ne može se osporavati ako je usled smrti, gubitka izbornog prava ili odustanka od kandidature narušeno zakonom propisano pravilo o zastupljenosti polova na izbornoj listi.

UNAPREĐEN POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM POSTUPKU

Izbornom listom nacionalne manjine smatra se lista za koju je izborna komisija utvrdila da je osnovni cilj njenog podnošenja predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine, kao i zaštita i poboljšanje prava njenih pripadnika. Izborna komisija posebnim rešenjem utvrđuje da lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine istovremeno kada je proglašava, a može da zatraži mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine da li neka lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine. Podnosilac izborne liste nacionalne manjine može biti samo politička stranka nacionalne manjine ili koalicija koju čine isključivo političke stranke nacionalnih manjina. Ona može imati položaj izborne liste nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa stanovništva na teritoriji JLS žive pripadnici nacionalne manjine koje ta izborna lista predstavlja i ako je njihov procenat u ukupnom broju stanovnika JLS manji od 50%. Izborna komisija odbija takav predlog ako je nosilac liste ili kandidat za odbornika lice za koje je opšte poznato da je član druge političke stranke koja nije manjinska, ako je očigledno da na izbornoj listi nisu većinom zastupljeni pripadnici nacionalne manjine čija prava i interese podnosilac liste tvrdi da predstavlja i zastupa ili ako se utvrde druge okolnosti koje ukazuju na nameru da se izigra zakon. Pored toga, smanjen je broj potpisa potrebnih za proglašenje izborne liste nacionalne manjine, dvostruko u odnosu na opšta pravila.

PRECIZNIJA PROCEDURA I ROKOVI ZA ZAŠTITU BIRAČKOG PRAVA, KAO I NADLEŽNOSTI ZA ODLUČIVANJE O ŽALBAMA

Zakonom se određuje da su pravna sredstva u sprovođenju izbora prigovor i žalba i određuju se opšta pravila o pravu na prigovor. Podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da podnese prigovor protiv donete odluke, preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora, ako ovim zakonom nije propisano drugačije. Prigovor se ne može podneti protiv odluke, radnje ili propuštanja za koje je predviđeno drugo pravno sredstvo. Posebno se u odnosu na dosadašnja rešenja precizira sadržina prigovora. On mora da bude razumljiv i da sadrži sve što je potrebno da bi se po njemu postupi. Ako je prigovor nerazumljiv ili nepotpun, izborna komisija donosi rešenje o odbacivanju. Utvrđuju se i posebna pravila o podnošenju prigovora. Prigovor se podnosi u pisanom obliku, na pisarnici izborne komisije ili elektronskom poštom, u roku od 24 časa od objavljivanja odluke ili odnosno preduzimanja radnje koju podnosilac smatra nepravilnom, ako drugačije nije određeno ovim zakonom. Prigovor zbog toga što nešto nije učinjeno u roku propisanom zakonom ili podzakonskim aktom RIK-a, može se podneti u roku od 24 časa od isteka roka u kojem je to trebalo da bude učinjeno, ako drugačije nije određeno ovim zakonom (čl. 82). O prigovoru odlučuje izborna komisija. Izborna komisija je dužna da u roku od 48 časova od prijema donose i objavi rešenje o prigovoru. Protiv rešenja izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor podnosilac može podneti žalbu nadležnom višem sudu u roku od 48 od objavljivanja rešenja na veb-prezentaciji. Žalba zbog nedonošenja odluke u propisanom roku može se podneti u roku od 48 časova od isteka tog roka. Protiv rešenja kojim je usvojen prigovor može se podneti žalbu nadležnom višem sudu u roku od 48 časova

od objavljivanja rešenja na veb-prezentaciji ako je tim usvajanjem neposredno povređen pravni interes. Izborna komisija dužna je da u roku od 24 časa od prijema žalbe nadležnom sudu dostavi žalbu i sve potrebne spise. Viši sud donosi odluku po žalbi u roku od 48 časova od prijema žalbe sa spisima. Odluka donetu u postupku po žalbi dostavlja se podnosiocu žalbe preko izborne komisije. Odluka doneta u postupku po žalbi je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva (upravni spor). Predviđa se i shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku.

Propisan je prelazni period od godinu dana u kojem Upravni sud privremeno zadržava nadležnost za odlučivanje po žalbama podnetim u postupcima sprovođenja lokalnih izbora raspisanih u roku od jedne godine od stupanja ovog zakona na snagu. U istom periodu Upravni sud zadržava nadležnost za odlučivanje i po žalbama na odluke skupština JLS o imenovanju članova i zamenika članova lokalnih izbornih komisija, zbog propuštanja da se sazove konstitutivna sednica skupštine, protiv odluka donetih u vezi sa potvrđivanjem mandata odbornika, protiv odluka kojima je konstatovan prestanak mandata odbornika, kao i zbog propuštanja da se konstatuje prestanak mandata odbornika, pod uslovom da su te žalbe podnete u roku od godinu dana od dana kada je ovaj zakon stupio na snagu.

OSTALO

Novinu predstavljaju i pravila o zakazivanju konstitutivne sednice skupštine i određena pravila o potvrđivanju mandata odbornika. Konstitutivnu sednicu saziva predsednik iz prethodnog saziva, u roku od 10 dana od objavljivanja ukupnog izveštaja o rezultatima lokalnih izbora, tako da se ona održi najkasnije 30 dana od objavljivanja. Ako to ne učini, svaki kandidat kojem je dodeljen mandat može podneti žalbu nadležnom višem sudu u roku od 48 časova od dana kada je istekao rok za sazivanje.

VAŽENJE I PRIMENA

Narodna skupština Republike Srbije donela je Zakon o lokalnim izborima 4. februara 2022. godine koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“ 7. februara 2022. godine („Sl. glasnik RS“, br. 14/2022), a **stupio je na snagu 8. februara 2022. godine.**

Prve lokalne izbore nakon stupanja na snagu ovog zakona sprovode izborne komisije u čiji stalni sastav, pored članova i zamenika članova koji se imenuju na predlog odborničkih grupa, ulaze još po jedan član i zamenik koje imenuje RIK, a kojima mandat traje do donošenja ukupnog izveštaja o rezultatu lokalnih izbora.

Urednik biltena Pravne novosti: Maja Stojanović Kerić, šef Odeljenja za pravni sistem lokalne samouprave
Kontakt: maja.stojanovic@skgo.org i 011/735-79-35

Možete nas pratiti i preko:

Ovu uslugu SKGO realizuje u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO – treća faza“, koji podržava Vlada Švajcarske