

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Уставносудска заштита изборног права**  
(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Маја Настић

Студент:

Александар Јахић

Број индекса: 016/20-О

Ниш, 2021.

## **Садржај:**

1. УВОД.....	1
1.1. О изборима уопште.....	2
1.2. Изборно право.....	4
1.3. О изборном спору уопште.....	7
2. ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА.....	10
2.1. О заштити изборног права уопште.....	10
2.2. Улога изборних комисија у заштити изборног права.....	15
2.2.1. Републичка изборна комисија (РИК).....	15
2.2.2. Локалне изборне комисије.....	18
2.3. Улога Управног суда у заштити изборног права.....	21
2.3.1. О Управном суду уопште.....	21
2.3.2. Решавање изборних спорова пред Управним судом.....	22
2.3.3. Правна схватања Управног суда.....	24
3. УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА.....	27
3.1. Нормативна надлежност Уставног суда.....	27
3.2. Уставносудско решавање изборних спорова.....	30
3.2.1. Изборни спорови због повреде изборних права.....	31
3.2.2. Изборни спорови везани за верификацију мандата.....	33
3.2.3. Решавање изборних спорова у пракси Уставног суда.....	35
3.3. Заштита изборног права у поступку по уставној жалби.....	37
3.4. Однос Управног и Уставног суда.....	40
4. ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА.....	42
4.1. Предмет IУп-42/2008.....	43
4.2. Предмет IУз-52/2008.....	49

4.3. Предмет Уж-748/2009.....	52
4.4. Предмет Уж-5308/2010.....	54
4.5. Предмет Уж-1045/2015.....	56
4.6. Предмет Уж-5696/2014.....	60
4.7. Предмет Уж-688/2011.....	62
4.8. Предмет Уж-2191/2009.....	64
5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	67
ЛИТЕРАТУРА.....	70
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	74
SUMMARY.....	76
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	78

## *1. Увод*

Изборно право, представља основно политичко право зајемчено у свим модерним Уставима и законодавствима. Разлог томе је пре свега значај које избори имају у формирању државне власти и остваривању основних демократских принципа на коме се заснива једна савремена правна држава.

И поред сталног настојања за усавршавањем изборног система, све у циљу обезбеђивања слободних и поштених избора, немогуће је замислити изборну процедуру без постојања одређених неправилности.

Када дође до повреде изборног права, долази до активирања сложеног механизма заштите овог права. Сложеност произилази из различитих начина на које се ова заштита може пружити, као и различитих органа пред којима се ова заштита остварује. Циљ заштите је да се спречи злоупотреба овог права и да на тај начин грађанима, као учесницима у изборним процесима, омогући да слободно предузимају активности везане за изборе, односно да слободно изразе своју вољу, независно од спољних утицаја.

У првом делу мастер рада говорићемо уопштено о изборима и изборном праву, какав значај изборно право има, у чему је значај самих избора, природи изборних спорова који се могу јавити у току избора и њиховој специфичности у односу на класичне управне спорове.

Други део рада говори најпре о заштити изборног права уопште, који све видови заштите стоје на располагању грађанима у случају повреде изборног права. С обзиром да заштита изборног права представља један сложен механизам, који подразумева учешће различитих државних органа, осврнућемо се и на њихове улоге у поступку заштите изборног права. Овде пре свега мислимо на улогу изборних комисија и Управног суда.

Трећи део представља централни део мастер рада. Овде ћемо објаснити каква је улога Уставног суда у заштити изборног права. Он на више начина учествује у заштити изборног права: у поступку нормативне контроле, у поступку решавања изборних спорова. Изборно право се може, када су испуњени услови за то, штитити и у поступку по уставној жалби.

У четвртом, завршном делу, мастер рада који носи назив „емпиријска истраживања“, коришћењем методе студије случаја, анализираћемо праксу Уставног суда

која се односи на заштиту изборног права. Поред поменутог метода, приликом писања овог мастер рада коришћен је и нормативни метод који омогућава утврђивање садржине и значења уставних и законских норми којима се регулише заштита изборног права. Историјско-правним методом указаћемо на развој заштите изборног права у нашој земљи, као и тенденцију побољшања услова у којима се изборни процеси одржавају. Током 90-их година прошлог века, изборне процесе карактерисале су бројне нерегуларности. Услед тога изборни процеси нису испуњавали стандарде слободних и поштених избора. Након 2000-их јавља се значајан помак у погледу побољшања амбијента у којима се избори одржавају. Усвајају се препоруке посматрачких мисија, врши се измена постојећег спорног законодавства, све у циљу побољшања услова у коме се могу одржавати слободни демократски избори.<sup>1</sup> Упоредно-правним методом успоставићемо компарацију која се тиче пре свега услова за остваривање бирачког права и органа пред којима се остварује заштита изборног права.

### ***1.1. О изборима уопште***

Избори представљају најзначајнији вид директног учешћа грађана у формирању државне власти. Народна сувереност заједно са владавином права представља темељ једне модерне уставне државе. Иако је народ носилац суверености, они власт не могу вршити непосредно. То се чини избором представника који ће у њихово име вршити државну власт. Посматрано са тог аспекта, веома је важно да власт има легитимитет. То се обезбеђује организовањем слободних, непосредних, тајних избора.

Избори су слободни у смислу да бирачи сами доносе одлуку да ли ће учествовати у изборима и гласању. Нико нема права да, по било ком основу, спречава или приморава грађанина да гласа, да га позива на одговорност због гласања и да од њега тражи да се изјасни за кога је гласао или зашто није гласао.<sup>2</sup> Слободно бирачко право обухвата два различита аспекта: слободно формирање мишљења бирача и слободно изражавање овог

---

<sup>1</sup> Више о томе, М. Настић, Критеријуми слободних и поштених избора - међународни стандарди и Србија, *Правни живот - часопис за правну теорију и праксу*, бр. 12/2014, Београд, стр. 673-675.

<sup>2</sup> Чл. 2 ст. 2 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00.

мишљења. Другим речима, оно подразумева слободу гласања и тачну процену резултата гласања.<sup>3</sup>

Важно је нагласити и да је изборно право једнако за све. Глас сваког бирача је једнаке вредности. Оно је опште, што значи да припада свим држављанима независно од њиховог пола, расе, имовног стања, професије и др. У земљама у којима је дозвољено једној особи већи број гласова на једним изборима, једнакост се постиже тако што се свим гласачима даје једнак број гласова.<sup>4</sup> Када говоримо о тајности избора, гласање се врши путем гласачких листића, без уписивања података за кога је бирач гласао.

Избори представљају значајну улогу у функционисању савремених политичких система. Они су несумњиво најважнији и најшире прихваћени облик грађанског учешћа у политичком животу.<sup>5</sup> Избори се непосредно везују за демократију у једној земљи. Међутим, потребно је да ти избори испуњавају поменуте стандарде да би могли говорити о демократским изборима.

Бројни међународни документи садрже основне принципе и мере које једна држава треба применити у свом изборном систему како би се обезбедили слободни и поштени избори. Од значаја је поменути *Париску декларацију о критеријумима слободних и поштених избора*. Овом декларацијом се постављају принципи и стандардни, које влада и парламенти треба да следе када је реч о изборима. Њоме се наглашава улога слободних избора у жељи да се промовише успостављање демократских, плуралистичких система власти у свету, уз свест да свака држава има суверено право да, у складу са вољом свог народа, без мешања других држава, слободно бира и развија сопствени политички, социјални, економски и културни систем.<sup>6</sup> *Кодекс добре праксе у изборним стварима*, који је садржан у Венецијанској комисији, предвиђа пет принципа на којима се заснива европско изборно наслеђе. То су универзално, једнако, слободно, тајно и непосредно бирачко право. Штавише, избори се морају одржавати у редовним интервалима.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Council of Europe, *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) - Electoral Law*, Strasbourg, 2013, pp. 24

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Е. Азири, Изборни системи и избори у Републици Македонији: прошлост, садашњост и изазови за будућност, *Политичке перспективе*, 2013, Београд, стр. 7.

<sup>6</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 667.

<sup>7</sup> Council of Europe, *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) - Electoral Law*, Strasbourg, 2013, pp. 12

Међународно право поставља посебне циљеве и задатке који се тичу одржавања периодичних слободних и поштених избора, и прописује низ повезаних обавеза. Оно оставља самом националном законодавству да узимајући у обзир њихов политички, културни, историјски контекст, изаберу сами начин на који ће остварити ове циљеве и обавезе. Главни циљ је да свака земља треба да има власт чија сувереност произилази из народа који ју је изабрао на слободним, тајним и поштеним изборима који се одржавају периодично, остварујући своје изборно право.<sup>8</sup>

У свету данас постоји велики број изборних система. Суштински они се могу поделити у 12 група, које према својим карактеристикама се могу груписати у нека од три главна изборна система: систем већинских избора; пропорционални изборни систем, мешовити изборни систем.<sup>9</sup> У нашој земљи данас се примењује *систем пропорционалних избора*. Грађани гласају за одређену изборну листу да би се касније добијени мандати расподелили међу кандидатима са листе. Пропорционални систем почиње да преовладава у односу на већински изборни систем од друге половине XIX века.<sup>10</sup> Пропорционалним изборним системом омогућује се и мањим политичким странкама учествовање у парламенту. Овај систем представљања заснива се на правилу о сразмери између броја освојених гласова и броја освојених мандата.

## ***1.2. Изборно право***

Изборно право, као основно политичко право које омогућава учешће у вршењу власти, основна је компонента изборног система.<sup>11</sup> Најшире посматрано, предмет изборног права су избори. Изборно право које проучава изборе као друштвени феномен, припада друштвеним наукама.<sup>12</sup> Изборно право за предмет изучавања има правне односе, правне институте, правна правила која се најнепосредније везују за примарни однос између грађана и државе. Тај однос се исказује изборним правом грађана.<sup>13</sup> Изборно право представља Уставом зајемчено право сваког пословно способног држављанина Републике

---

<sup>8</sup> G. Goodwin-Gill, *Free and fair Elections – new expanded edition*, Geneva, 2006, pp. 162

<sup>9</sup> A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, 2005, pp. 27

<sup>10</sup> Већински изборни систем подразумева доделу посланичких мандата на основу највећег броја освојених гласова, било да је у питању појединац или кандидати са листе која је освојила највећи број гласова.

<sup>11</sup> М. Настић, *Правни принципи изборног система*, Ниш, 2017, стр. 14.

<sup>12</sup> М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, стр. 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, стр. 3.

Србије да бира и да буде биран. Оно је опште и једнако за све, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.<sup>14</sup> Ово право представља једно од најзначајнијих начина изражавања воље народа у креирању државне власти. Оно је гарантовано у свим модерним Уставима и законодавним системима.

Први документи којима се гарантује изборно право датирају још из XVIII века. *Декларација независности* донета у Филаделфији 1776 године у својој преамбули гарантује право грађанина да измени, укине или установи нову владу када нека форма владавине постане штетна по основне циљеве заједнице. У периоду Француске револуције донета је *Декларација о правима човека и грађанина* која у члану 2 предвиђа право грађанина да конституише политичку заједницу у циљу заштите својих права и слобода.

Изборно право своје упориште има и у бројним међународним документима. *Универзална декларација о људским правима* у члану 21 предвиђа да је воља народа основа државне власти, и да се ова воља треба изражавати на повременим и слободним изборима који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.<sup>15</sup> У додатном протоколу *Европске конвенције за заштиту људских права*, предвиђа се обавеза страна уговорница да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе са тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.<sup>16</sup> С обзиром да представља основно политичко право, оно као такво своје упориште има и у *Међународном пакту о грађанским и политичким правима*. Овим пактом предвиђа се право грађана да учествују у вођењу јавних послова, непосредно или преко изабраних представника; да гласа и буде биран на повременим, исправно одржаним изборима уз једнако и опште бирачко право, спроведеним тајним гласањем којим се обезбеђује слободно изражавање воље бирача.<sup>17</sup>

Када се помене изборно право, пре свега се мисли на *бирачко право*. Бирачко право се састоји од два права: *Активно и пасивно бирачко право*. Шире посматрано, изборно право подразумева и *право на упис у бирачки списак, право гласа, право на информисање о изборима, право контроле изборе, право на заштиту изборног права*.

---

<sup>14</sup> Чл 52. Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>15</sup> Article 21, Universal Declaration of Human Rights, Paris, 1948

<sup>16</sup> Article 3, Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Paris, 1952

<sup>17</sup> Part II, article 25, International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 1966



Да би грађани могли остварити активно или пасивно бирачко право, изборним законодавством предвиђају се одређени услови који се тичу пунолетства, пословне способности, држављанства и пребивалишта на територији наше земље. У нашем праву примењује се систем према коме су услови за стицање активног и пасивног бирачком права истоветни. У упоредној пракси примењују се и системи који предвиђају додатне, строжије услове за остваривање пасивног бирачког права. Да би грађанин уживао пасивно бирачко право, потребно је да поред општих услова испуни и неке посебне услове. Ови услови се могу тицати степена образовања, услова писмености, старосне границе и др.<sup>18</sup>

Према *Закону о избору за народног посланика* право да бира и да буде биран има пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији.<sup>19</sup> У погледу услова предвиђених *Законом о избору председника Републике Србије*, право да бира и буде биран за председника има сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије.<sup>20</sup> Када говоримо о изборима на локалном нивоу, *Закон о локалним изборима* предвиђа да право да бира и да се буде биран за одборника има пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије са пребивалиштем на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује изборно право односно у којој је предложен за одборника.<sup>21</sup> Наше изборно законодавство предвиђа и право грађана који бораве у иностранству да остварују своје бирачко право у дипломатским и конзуларним представништвима наше земље.<sup>22</sup>

Активним бирачким правом омогућује се сваком пословно способном држављанину наше земље да бира своје представнике у представничка тела. Гласање на изборима, се често посматра као показатељ снаге демократије у једном друштву. Изласком на изборе показује се склоност грађана да се укључе у политички живот. Ако се демократија посматра као владавина народа, онда учешће грађана у политичком животу, односно излазак грађана на изборе доприноси остваривању демократије као такве. У том

---

<sup>18</sup> Нпр. у Италији постоји старосна разлика у погледу услова за остваривање активног (навршених 18 година) и пасивног бирачког права (навршених 25 година за избор за посланика Националне скупштине; односно навршених 40 година за избор у Сенат).

<sup>19</sup> Чл. 10 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00.

<sup>20</sup> Чл. 2 Закон о избору председника Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007 и 104/2009, др. Закон.

<sup>21</sup> Чл. 6 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

<sup>22</sup> Чл. 73а Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00.

смислу висок проценат учешћа грађана на изборе неопходан је услов за остваривање пуне демократије.<sup>23</sup>

Са друге стране, пасивним бирачким правом даје се могућност сваком грађанину да буде биран у представничка тела. Путем пасивног бирачког права остварује се право грађана на учешће у вршењу јавних послова и право грађана да им под једнаким условима буду доступне све јавне функције. Садржински посматрано, пасивно бирачко право обухвата: право на једнаке услове стицања посланичке способности; право на једнаке услове при одлучивању о избору и право на несметано уживање мандата.<sup>24</sup> Право на несметано уживање мандата подразумева право на задржавање и слободно уживање мандата у току његовог трајања. Забрањен је било који вид самовољног одузимања или ограничавања посланичког мандата. Мандат може престати пре истека времена на које је посланик изабран. Међутим, он може престати само из разлога предвиђеним највишим правним актима наше земље. Овде треба поменути одлуку Уставног суда који је у поступку нормативне контроле прогласио неуставном спорну одредбу Закона о избору народних посланика, према којој је као један од разлога за престанак посланичког мандата био и престанак чланства у политичкој странци.<sup>25</sup>

Поред бирачког права, изборно право подразумева и *право на кандидовање*. Оно се јавља као предуслов за остваривање пасивног бирачког права. Право на кандидовање представља сложено право које обухвата више посебних права. Ту спадају право на предлагање кандидата за посланике; право на давање подршке кандидату или кандидатској листи; право предлагања кандидатских листа; право прикупљања потписа грађана који подржавају кандидатуру; право на заштиту права кандидовања и др.

### ***1.3. О изборним споровима уопште***

У теорији уставног права, изборни спор се одређује као сваки спор у којима органи за спровођење избора одлучују о повреди изборног права и изборног поступка.<sup>26</sup> Изборни спор се најопштије може одредити као спор око стицања и престанка представничког

---

<sup>23</sup> S. Birch, *Electoral systems and Political transformation in Post-Communist Europe*, 2003, pp. 55

<sup>24</sup> М. Пајванчић, *Пасивно бирачко право (посланичка способност)*; у: О. Николић, В. Ђурић, (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 13.

<sup>25</sup> Одлука Уставног суда IY 197/02, *Службени гласник РС*, бр. 57/2003.

<sup>26</sup> М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 1999, стр. 216.

мандата који је добијен од грађана путем непосредног гласања.<sup>27</sup> Изборни спор представља конкретни, појединачни спор који се покреће и води због повреде конкретног субјективног права грађана (изборног права). Оно што карактерише изборне спорове је учешће различитих органа у њиховом решавању, зависно од тога у којој фази изборне процедуре се они јављају. Овде мислимо на органе надлежне за спровођење избора, судове, Уставни суд, парламент. У неким земљама постоје посебни *изборни судови* надлежни за решавање изборних спорова.<sup>28</sup> Само решавање изборних спорова не траје друго. Циљ брзог решавања изборног спора је спречавање ремећења изборне процедуре.

Изборни спорови се могу јавити у припремној, предизборној фази, самом изборном поступку, и након окончаних избора. Спорови који се јављају у припремној фази избора тичу се најчешће спорова у вези уписа у бирачки списак и самог процеса кандидовања. Бирачки списак представља јавну исправу у којој се води јединствена евиденција држављана Републике Србије који имају бирачко право. Ове спорове неопходно је решити пре одржавања избора како не би угрозили легитимност избора. Њих решава орган надлежан за вођење бирачких спискова. Изборни спорови могу се тичати и исправности поднетих кандидатура. За решавање ових спорова надлежни су административни органи који ове кандидатуре примају. Против одлука ових органа може се тражити и судска заштита, укључујући и заштиту пред Уставним судом.

Спорови се могу јавити и у току главне фазе изборног процеса, фази гласања. Право гласа има само лице које је уписано у бирачки списак. Пре самог гласања врши се идентификација лица које гласа како би се спречило вишеструко гласање. Гласање се врши путем службених гласачких листића. Након фазе гласања следи пребројавање истих. Као што можемо видети фаза гласања састоји се из неколико радњи. Током саме фазе гласање могуће су бројне неправилности. Отуда и у току ове фазе се јавља велики број изборних спорова. Изборни спорови у овој фази поступка решавају се најпре пред органима надлежним за спровођење избора.

---

<sup>27</sup> Д. Стојановић, *Изборни спорови у надлежности Уставних судова*; у: О. Николић, В. Ђурић, (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 34.

<sup>28</sup> Виши изборни суд (ТСЕ), је највише тело изборне правде. Овај орган игра фундаменталну улогу у изградњи и остваривању демократије у Бразилу. English. tse.jus.br, Superior Electoral Court (*TSE*), преузето 28. 09. 2021. <https://english.tse.jus.br/the-electoral-justice/the-electoral-justice-1/the-electoral-justice>

Након окончаних избора и расподеле мандата, могу се јавити изборни спорови везани за стицање односно престанак мандата. У надлежности Уставног суда је решавање изборног спора у вези са верификацијом мандата народних посланика. На одлуку Народне скупштине којом се потврђују мандати народних посланика могуће је уложити жалбу Уставном суду.

Највећа посебност изборних спорова огледа се у њиховој специфичној природи. Они су неизбежно на граници права и политике, и стога је важно да буду решени у кратком временском периоду од стране непристрасних и независних органа.<sup>29</sup>

При решавању изборних спорова од значаја је и примена међународних стандарда односно принципа који омогућују решавање изборних спорова. Ови стандарди тичу се правичности, ефикасности, ефективности и транспарентности поступка. Правичан поступак подразумева право да се буде обавештен о поступку и о току поступка, да се припреми аргументација и утврде чињенице, да се спроведе непристрасан поступак утврђивања свих чињеница и доношења одлуке. Транспарентношћу поступка омогућава се приступ свим информацијама везаним за изборни спор. Транспарентност се обезбеђује отварањем рочишта односно јавне расправе, објављивањем одлука и њиховој доступности у складу са законом. Ефикасност подразумева спровођење брзих поступака и решавање изборних спорова у законом предвиђеним роковима на начин који ће са једне стране спречити одуговлачење изборне процедуре, а на другој страни обезбедити делотворност правног средства. Ефективност заштите изборног права подразумева право на писану образложену одлуку која није неразумна или произвољна, право на жалбу/судско одлучивање и право на ефикасан правни лек.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> М. Насић, Изборни спорови – институционални механизми за решавање, *Правни живот - часопис за правну теорију и праксу*, бр 12/2015, Београд, стр. 583.

<sup>30</sup> Цесид, *Изборна правда-овде, сада, сутра*, Београд, 2021, стр. 10.

## *2. Заштита изборног права*

### *2.1. О заштити изборног права уопште*

Заштита изборног права представља један сложени механизам. Функционисање овог механизма не би се могло замислити без поштовања одређених принципа. Ту пре свега мислимо на принцип уставноправне заштите основних права и слобода грађана; принцип самосталности и независности судства; принцип правне једнакости и једнакости пред судовима који забрањује дискриминацију грађана у поступку пружања судске заштите по било ком основу.

У случају када дође до повреде овог права, неопходно је обезбедити ефикасан пут правне заштите. Већ смо поменули да Устав предвиђа заштиту изборног права као основног људског права. Која правна средства стоје на располагању грађанима као и у којим поступцима могу остваривати заштиту свог права предвиђено је законом. Најважнији закони којима се регулише изборни поступак и предвиђа заштита изборног права су Закон о избору народних посланика; Закон о избору председника Републике Србије; Закон о локалним изборима. У погледу супсидијарног законодавства од значаја су процесни закони: Закон о Уставном суду, Закон о општем управном поступку; Закон о управним споровима, и др.

Када до повреде изборног права дође због постојања неправилности у вези са гласањем, лицу које сумња на постојање неправилности стоји на располагању улагање приговора. Приговор се подноси локалној, односно Републичкој изборној комисији зависно од врсте избора. Против одлуке које донесе надлежна изборна комисија може се поднети жалба Управном суду. Тек када Управни суд правноснажно одлучи по поднетој жалби, остварују се услови за подношење уставне жалбе и остваривање заштите пред Уставним судом. Уставни суд биће надлежан решавати изборне спорове када законом није предвиђена надлежност другог органа. Овде се ради о супсидијарној надлежности Уставног суда.

Грађанима се пружа право на приговор и у случају злоупотребе јавних ресурса и нерегуларности у финансирању кампање. Овде се пре свега мисли на злоупотребу јавних ресурса, јавних догађаја или званичних састанака функционера у сврху промоције политичких партија или изборних програма; коришћење ресурса јавних предузећа,

односно просторија возила или опреме јавних предузећа на незаконит начин; учешће у изборној кампањи или промоција политичких партија или изборних програма током радног времена функционера; вршење притиска на запослене у јавним предузећима да гласају на одређени начин; неподношење финансијских извештаја о трошковима кампање у предвиђеним роковима. Овај приговор се подноси Агенцији за спречавање корупције од тренутка сазнања за неправилност односно прекршај.<sup>31</sup>

У погледу кривичноправне заштите изборног права, Кривични законик у глави XV прописује кривична дела против изборних права. У ова дела спадају: повреда права кандидовања; повреда права гласања; давање и примање мита у вези са гласањем; злоупотреба права гласа; састављање нетачних бирачких спискова; повреду тајности гласања; фалсификовање резултата гласања; уништавање докумената о гласању. За извршење неког од наведених дела Кривични законик предвиђа затворске и новчане казне које су оштрије у случају када неко од ових дела учини члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем. У случају сумње на постојање неког од кривичних дела у вези са изборним правом, обавештава се МУП односно надлежно тужилаштво.<sup>32</sup>

Ако заштиту изборног права посматрамо са аспекта временског тренутка у коме се обезбеђује, разликујемо:

- Заштиту која се пружа у току изборног поступка (изборни спорови);
- Заштита изборног права непосредно након окончања изборног поступка (у поступку верификације мандата);
- Заштита изборног права у међуизборном периоду (заштита права посланика, односно заштита бирачког права)<sup>33</sup>

Из тог разлога неопходно је успоставити одређени вид контроле избора односно изборног поступка. Она пре свега подразумева праћење тока избора. Контрола избора значајна је јер се њоме обезбеђује законитост самих избора. Са друге стране, овом активношћу се остварују основни принципи владавине права и заштите правног поретка. Контролу спроводе најпре органи који су задужени за спровођење избора: бирачки одбори и изборне комисије. Поред ових органа контролу спроводе и други органи власти (судови, изборни

---

<sup>31</sup> Цесид, *Водич за заштиту изборног права*, стр. 2.

<sup>32</sup> Чл. 154-162 Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

<sup>33</sup> Ђ. Вуковић, Д. Вучетић, *Избори 2012 (Не)правилности у изборном процесу*, Ниш, 2013, стр. 57.

судови, уставни судови и др.). У оквиру своје надлежности, ови органи су овлашћени да доносе акте (нпр. решење о проглашењу изборне листе ако је састављена у складу са законом) и предузимају мере (нпр. надзор над вођењем бирачких спискова) чији је циљ да се избори одвијају у законом прописаном поступку и да у току избора не буде повређено неко од материјалних изборних права или поступак избора.<sup>34</sup> Право контроле избора имају и предлагачи кандидата односно кандидатских листа, које остварују као чланови органа за спровођење избора. У том својству њима се пружају више посебних права као што су: право да учествују у раду органа за спровођење избора; да као пуноправни чланови органа за спровођење избора учествују у остваривању надлежности органа за спровођење избора; право на увид у ток и поступак избора; право да покрећу поступак заштите изборних права и др.<sup>35</sup>

Поред домаће контроле, значајна је и улога међународних тела у поступку контроле избора. Транспарентност изборног процеса неопходан је стандард за одржавање демократских избора.<sup>36</sup> Документ ОЕБСА из Копенхагена из 1990 године указује на значај присуства посматрача како домаћих тако и страних, управо ради обезбеђивања транспарентности изборних процеса.<sup>37</sup> Улогу међународног посматрача има *Канцеларија за демократске институције и људска права (КДИЈП или ОДИНР) ОЕБС-а*. На крају сваке посматрачке мисије, која се односи на посматрање избора у одређеној земљи, ОДИНР саставља извештај који поред закључака са мисије, садржи и препоруке за јачање изборних процеса. Те препоруке имају за циљ спречавање настанка и решавање изборних спорова.

Канцеларија за демократске институције и људска права успоставила је 6. јуна 2020. године Специјалну комисију за процену избора у циљу посматрања парламентарних избора одржаних 21. Јуна 2020. године. Извештај који је донела Специјална комисија садржи приоритетне препоруке, у циљу што бољег спровођења избора у Републици Србији и као подршка напорима да ти избори буду у потпуности у складу с опредељењима ОЕБС-а, и другим међународним обавезама и стандардима за демократске изборе. Као приоритетне препоруке наведене су:

---

<sup>34</sup> М. Пајванчић, *op. cit.*, стр. 134.

<sup>35</sup> *Ibid.*, стр. 135-139.

<sup>36</sup> OSCE, *Смернице за оцену законског оквира за изборе, друго издање, 2018*, стр. 52.

<sup>37</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990

- У складу са међународно преузетим обавезама, промене у законима треба усвојити након спроведених јавних консултација. Основни аспекти избора не би требало да се мењају годину дана пре избора.
- Да би се обезбедило поштовање начела правне сигурности, значајан број прописа требало би да буду укључени првенствено у законе које је усвојила Скупштина, док би само техничка питања и детаљи требало да буду регулисани подзаконским актима, укључујући упутства РИК.
- Власти треба да предузму мере за спречавање злоупотребе службеног положаја и јавних ресурса. Надгледање поштовања закона требало би да буде ефикасно, док би кршења требало санкционисати казнама према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње.
- Власти би требало да предузму мере у циљу спречавања вршења притиска на бираче, укључујући оне запослене у државним институцијама и предузећима повезанима са државом. Случајеви наводне присиле морају се темељито истражити а одговорне особе сносити последице.
- Да би се повећала транспарентност, закон би могао бити измењен и допуњен тако да пропише обавезу извештавања и објављивања прихода и трошкова изборне кампање пре изборног дана. Могла би се размотрити могућност да закључци АБПК постану обавезни и да их се касније објави.
- Изводи из бирачког списка треба да буду доступни јавности на увид. Закон о јединственом бирачком списку и Закон о заштити података о личности треба да буду усаглашени и да детаљно пропишу обим личних података бирача који сме бити објављен, као и који је то безбедан и законит приступ тим подацима.
- Независност Регулаторног тела за електронске медије треба ојачати, а његове обавезе током периода кампање треба да буду изричито дефинисане законом и проширене на све аспекте медијског извештавања о изборима. РЕМ би требало да делује самоиницијативно, укључујући предузимање благовремених активности заснованих на систематском праћењу извештавања о изборима и поступања у складу са утврђеним прописима.
- Да би се обезбедило ефикасно решавање спорова, у складу са најбољом праксом, рокови за подношење приговора и за доношење одлука од стране РИК-а и Управног



суда могли би се продужити. Рокови за подношење приговора требало би да теку од тренутка када је подносилац приговора постао упознат са почињеном неправилношћу.

- У складу са најбољом праксом и у циљу обезбеђења интегритета изборног процеса, РИК би могла да буде овлашћена да исправља или поништава одлуке које су донеле изборне комисије нижег нивоа и да поништи изборе у целини или на једном или на више бирачких места, ако утврди да су неправилности утицале на исход.
- У циљу решавања питања тачности извода из бирачког списка, власти треба да изврше детаљну проверу Јединственог бирачког списка што је пре практично могуће.
- Да би се повећала транспарентност, закон би требало да обезбеди брзо објављивање свих скенираних записника бирачких одбора с резултатима и изборних резултата по бирачким местима, укључујући оне који су касније кроз процес исправљени или накнадно утврђени поновљеним изборима.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> OSCE, *Специјална мисија КДИЛП-а за процену избора у Републици Србији – коначни извештај*, Варшава, 2020, стр. 25-26.

## **2.2. Улога изборних комисија у заштити изборног права**

Заштита изборног права остварује се најпре пред органима надлежним за спровођење избора. Органи надлежни за спровођење избора за председника Републике, као и за избор народних посланика су Републичка изборна комисија и бирачки одбори, док за избор одборника ову улогу имају локалне изборне комисије. Ови органи су самостални и независни при вршењу својих надлежности и за свој рад одговарају органу који их је именовано. Ради се о органима управе *sui generis*, на чије поступке се сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку.<sup>39</sup> Изборне комисије, као органи за спровођење избора, треба да делују превентивно спречавајући повреде изборног права.<sup>40</sup>

### **2.2.1. Републичка изборна комисија (РИК)**

Републичку изборну комисију именује Народна скупштина, док бирачке одборе именује РИК најкасније 10 дана пре одржавања избора. Стални састав РИК-а чине председник и још 16 чланова, док проширени састав укључује и по једног представника изборне листе.<sup>41</sup> У састав Републичке изборне комисије бирају се стручна лица. Међутим, ова лица се у пракси бирају на предлог политичких партија. Овако окарактерисани политички састав Републичке изборне комисије указује на то да се ради о једном политичком органу. Онда се поставља питање у којој мери састав овог органа утиче на његов рад, односно да ли се крше одредбе закона којима се предвиђа независност и самосталност у раду?

Стандарди садржани у међународним документима, који се тичу законитости изборног поступка предвиђају да се законитост остварује утврђивањем једног самосталног органа на врху изборне администрације, независног у свом раду, који ће решавати изборне спорове.<sup>42</sup> Узимајући у обзир састав Републичке изборне комисије, чињеница је да она не задовољава те стандарде.

Надлежност Републичке изборне комисије утврђена је Законом о избору народних посланика. Према овом закону РИК се стара: о законитом спровођењу избора; организује

---

<sup>39</sup> Чл. 24 Пословник Републичке изборне комисије, *Службени гласник РС*, бр. 92/20.

<sup>40</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 180.

<sup>41</sup> Чл. 33 ст. 1 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00.

<sup>42</sup> С. Vickery, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* - GUARDE (2011), IFES, Arlington.

техничку припрему за изборе; образује бирачке одборе и именује председника и чланове бирачких одбора; прати примену и даје објашњења у вези са применом овог закона, нарочито о спровођењу гласања у иностранству; одређује и оглашава у „Службеном гласнику Републике Србије“ број и адресу бирачких места најкасније 20 дана пре дана одређеног за одржавање избора; утврђује број гласачких листића за бирачка места, оверава их и заједно са овереним изводом из бирачког списка, записнички, предаје бирачким одборима; утврђује да ли је изборна листа састављена и поднета у складу са законом и проглашава; утврђује и објављује резултате избора; утврђује број мандата који припада свакој изборној листи; подноси извештај Народној скупштини Републике Србије о спроведеним изборима, и обавља друге послове предвиђене овим законом. Надлежност бирачког одбора према истом закону, чини: непосредно спровођење гласања на бирачком месту; обезбеђивање правилности и тајности гласања; утврђивање резултата гласања на бирачком месту; старање о одржавању реда на бирачком месту за време гласања; обављање других послова одређених овим законом. Ближа правила о раду бирачког одбора прописује Републичка изборна комисија.<sup>43</sup>

У погледу заштите изборног права, Републичка изборна комисија одлучује по приговорима поднетим због повреде изборног права у току избора, или неправилности у поступку предлагања односно избора. Овде се ради о специфичном управном поступку у коме Републичка изборна комисија поступа као орган инстанционе контроле, и на који се као што смо већ поменули примењују правила Закона о општем управном поступку. Приговор могу поднети бирачи, кандидати, као и подносиоци изборних листа. Специфичност овог приговора је у томе што он има знатно шире значење него што је то случај са жалбом према Закону о општем управном поступку, која се може изјавити само на првостепени управни акт хијерархијски нижег органа. Приговор се може бити изјављен и на управну радњу, не само на управни акт.<sup>44</sup> РИК се у поступку заштите изборног права појављује као првостепени орган. Она се стара о законитом спровођењу избора, од почетне фазе припрема избора до завршне фазе објављивања резултата избора и броја мандата која припадају свакој изборној листи.

---

<sup>43</sup> Чл. 34, Чл. 37 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000.

<sup>44</sup> Д. Миленковић, *Органи надлежни за провођење избора, појам и облици изборне администрације (управе) у Србији*; у: Институт за упоредно право (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 202.

Републичка изборна комисија не може пружати заштиту изборног права по службеној дужности, односно без поднетог приговора. Међутим, на изборима 2012. године, дошло је до промене правног става управног судства у вези са одговором на питање може ли изборна комисија у поступку заштите изборног права, без приговора овлашћених учесника, сама, *ex officio*, тј. по службеној дужности, поништавати изборе на појединим бирачким местима због уочених неправилности, погрешно обрачунатих резултата, ако је наступила правноснажност изборне радње (није улаган приговор)? Пресудом Управног суда Уж. 409/2012 одбијена је жалба подносиоца изборне листе против решења којим је одбијен његов приговор против закључка о исправци записника о утврђивању резултата избора (чланови Градске изборне комисије су закључили да је правилно утврђен број гласова, али да је дошло до техничке грешке приликом утврђивања цензуса од 5% тако што је уместо укупног броја гласова бирача који су гласали узет укупан број важећих листића, па је ова грешка исправљена по службеној дужности). Управни суд је у овој пресуди нашао да има места исправци техничке грешке и примени ЗУП-а и мимо уложеног приговора, односно поступањем по службеној дужности.<sup>45</sup>

Чињеница је да је РИК орган до којег долазе бројне информације о могућим повредама закона. На основу тих информација могли би се покренути многи поступци. Ако би се предвидела надлежност Републичке изборне комисије да поступа по службеној дужности, онда би се могло, без чекања да неко пријави неправилности, покренути поступак заштите изборног права када постоји сумња да је дошло до повреде закона.<sup>46</sup> *Ex officio* покретање поступка од стране изборне комисије било би од значаја посебно у случајевима када се ради о од тежим неправилностима изборног поступка, а изостало је подношење приговора. Овакво поступање допринело би стварању једног ефикасног и праведног процеса решавања изборних спорова.

Што се тиче самог поступка, рок за подношење приговора, када су у питању парламентарни, односно председнички избори, износи 24 часа од часа доношења одлуке, односно извршене радње, за коју подносилац приговора сматра да постоје неправилности, односно од часа кад је учињен пропуст. Републичка изборна комисија је дужна да у року од 48 часова донесе одлуку по приговору. Ако приговор буде усвојен онда ће се

---

<sup>45</sup> Ђ. Вуковић, Д. Вучетић, *Избори 2012 (Не)правилности у изборном процесу*, Ниш, 2013, стр. 59-60.

<sup>46</sup> Црта, *Без добре заштите изборног права не знамо праву вољу грађана, 2021*, преузето 28. 09. 2021. <https://crta.rs/bez-dobre-zastite-izbornog-prava-ne-znamo-pravu-volju-gradjana/>

поништити одлука односно радња. Приговор ће се сматрати усвојеним и када РИК у поменутом року не доносе решење по приговору. Овде се ради о изузетку од правила да ћутање администрације значи одбијање захтева. Против сваког решења Републичке изборне комисије донетог по приговору може се изјавити жалба Управном суду.

### ***2.2.2. Локалне изборне комисије***

На локалном нивоу, централни орган за спровођење избора је изборна комисија јединице локалне самоуправе. Средство за заштиту изборног права у поступку пред локалним комисијама је приговор. Приговор се може изјавити због неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора.

Чланове изборне комисије у сталном саставу чине председник и шест чланова. Њих именује решењем скупштина јединице локалне самоуправе на предлог претходно већ конституисаних одборничких група, сразмерно броју одборника. Против одлуке о именовању сталног састава изборне комисије може се изјавити жалба Управном суду у року од 24 часа од доношења решења. Ову жалбу може изјавити одборник скупштине јединице локалне самоуправе. Локалну изборну комисију у проширеном саставу чине и по један опуномоћени представник подносилаца изборне листе који је предложио најмање две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира. Право на представника у проширеном саставу остварују и политичке странке и коалиције политичких странака националних мањина које предложе најмање једну трећину кандидата за одборнике. Одлуку о испуњености односно неиспуњености услова за одређивање опуномоћеног представника подносилаца изборне листе у проширени састав изборна комисија доставља подносиоцу изборне листе у року од 24 часа од доношења тог решења. Против овог решења може се поднети приговор изборној комисији у року од 24 часа од дана када је донето решење, а потом и жалбу Управном суду против одлуке по приговору, уколико приговор не буде усвојен.<sup>47</sup> Веома је важно обратити пажњу од ког тренутка рокови за приговор, односно жалбу почињу да теку: да ли од дана доношења решења или од дана његовог достављања. Погрешно рачунање ових рокова било је чест узрок губитка правне

---

<sup>47</sup> Чл. 14 ст. 1,2,11 Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

заштите и одбацивања жалби, односно приговора без разматрања њихове суштине (меритума).<sup>48</sup>

Заштита изборног права пружа се и у фази кандидовања. Против одлуке о проглашавању, одбацивању односно одбијању проглашења листе може се поднети приговор изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења решења. Исти је случај и када је донето решење о проглашењу збирне изборне листе.<sup>49</sup> Приговором против збирне изборне листе не могу се оспоравати већ проглашене појединачне листе које се налазе на њој јер су у међувремену постале правноснажне. Носилац активног или пасивног бирачког права незадовољан одлуком донетом по приговору може против ње изјавити жалбу Управном суду.<sup>50</sup>

У погледу фазе спровођења избора, приговор због неправилности подноси се изборној комисији јединице локалне самоуправе у року од 24 часа од дана када је донета одлука, односно извршена радња или учињен пропуст. Изборне комисије одлучују по приговору у року од 48 часова од пријема приговора. Уколико се приговор усвоји, онда се поништава спорна одлука, односно радња. Против решења изборне комисије по приговору може се покренути управни спор жалбом која се изјављује у року од 24 часова од достављања решења.<sup>51</sup> У том случају, изборна комисија је дужна да одмах, а најкасније у року од 12 часова, достави потребне списе за одлучивање Управном суду. Овај приговор се подноси пре свега због битних повреда изборног права. Ту најчешће спадају:

- гласање уместо бирача;
- повреда тајности гласања;
- вишеструко гласање;
- присуство пропагандног материјала у радијусу ужем од 50 метара;
- одсуство чланова бирачког одбора (или њихових заменика) са бирачког места;
- гласање без исправе за доказивање идентитета;
- гласање ван бирачког места без потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места;

---

<sup>48</sup> Д. Вучетић, *Заштита изборног права на локалним изборима*; у: Јовановић Милан (ур.); *Приручник за спровођење локалних избора*, Београд, 2016, стр. 211.

<sup>49</sup> „Збирну изборну листу утврђује изборна комисија и она садржи све изборне листе, са личним именима свих кандидата и подацима о години рођења, занимању и пребивалишту“. Чл. 26 ст. 1 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

<sup>50</sup> *Ibid.*, стр. 212.

<sup>51</sup> Чл. 54 ст. 1 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

- онемогућавање бирача уписаног у списак да гласа;
- вишак листића у кутији у односу на број бирача који су гласали.<sup>52</sup>

Пре подношења приговора, учесник у изборном поступку као и члан бирачког одбора може ставити писмену или усмену примедбу на неправилности које су уочене у поступку гласања, а које морају бити унете у записник. Приговор је могуће поднети и због непоштовања правила садржаних у правилима о поступању бирачких одбора које утврђује изборна комисија.<sup>53</sup>

У поступку по жалби пред Управним судом сходно се примењују одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима. Ако Управни суд усвоји жалбу, он ће поништити одлуку или радњу у поступку предлагања кандидата, односно у поступку избора одборника или ће поништити избор одборника. Када нађе да оспорену одлуку треба поништити, а природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, Управни суд може својом одлуком мериторно решити изборни спор.<sup>54</sup>

Након утврђених резултата гласања, бирачки одбор доставља изборној комисији изборну документацију на основу чега се саставља посебан записник о примопредаји. Изборна комисија сачињава посебан записник о утврђеним резултатима избора. Изборна комисија је дужна да у року од 24 часа од затварања бирачких места изврши расподелу мандата и о томе сачини посебан записник.<sup>55</sup> На записником утврђене резултате избора могуће је поднети самосталан приговор или је то могуће учинити заједно са приговором на записник о расподели мандата. Против решења које донесе изборна комисија о додељивању мандата може се покренути поступак заштите изборног права путем приговора односно евентуално касније жалбе. Тек по протеку рока за приговор и жалбу, изборна комисија локалне самоуправе издаје уверења о избору за одборника против којег није допуштена жалба.<sup>56</sup>

Што се тиче фазе верификације мандата, против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о потврђивању мандата одборника која се доноси на конститутивној

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, стр. 213.

<sup>53</sup> *Ibid.*, стр. 212.

<sup>54</sup> Чл. 52; 53; Чл. 54 ст. 1, ст. 2; Чл. 55 ст. 1, ст. 2 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

<sup>55</sup> Чл. 48 ст. 4 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

<sup>56</sup> *Ibid.*, стр. 214.

седници, поступак заштите изборног права се покреће изјављивањем жалбе Управном суду у року од 48 часова од дана доношења одлуке о верификацији мандата.<sup>57</sup>

Пракса је изборних комисија, да приликом одлучивања по приговору узимају у обзир само оне неправилности које су унете у записник о раду бирачког одбора. Дакле, приговори на које се није указивало, се не разматрају и доноси се одлука о неоснованости. Из тог разлога потребно је бирачима указати на значај подношења и уношења примедби односно приговора у записник о раду бирачког одбора.

Веома је важно указати и на потребу за *транспарентношћу* рада изборних комисија, посебно када се ради о локалним изборним комисијама. На веб страницама јединица локалних самоуправа објављују се само основни подаци о одржавању избора док често изостају информације о уложеним приговорима и решењима донетим по приговорима, или их је, са друге стране, јако тешко пронаћи. У том смислу, било би добро, по угледу на упоредну праксу, креирати обавезујуће смернице за локалне изборне комисије које би обухватиле списак докумената које је неопходно објавити.<sup>58</sup>

## **2.3. Улога Управног суда у заштити изборног права**

### **2.3.1. О Управном суду уопште**

Управни суд представља суд посебне надлежности. Почео је са радом 1. јануара 2010. године све у циљу пружања ефикасније заштите права грађана и правних субјеката у управном спору. Његово седиште је у Београду, а има своја одељења у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду. Овако успостављен суд, са надлежношћу на читавој територији Републике Србије доприноси уједначавању судске праксе у управноправној материји, а њен значај се огледа у чињеници да судска пракса Управног суда не утиче само на појединачни случај у коме је одлука донета већ шире од тога, на будуће поступање органа власти и ефикасну контролу њиховог рада.<sup>59</sup> Управни суд представља независан и непристрасан орган правне заштите, који пружа могућност странкама да у управном спору заштите своја права.

Битан састојак правне државе је и контрола законитости управних аката од стране независних судова, то јест постојање управног спора. Право на покретање управног спора

---

<sup>57</sup> Чл. 58 ст. 7 Закон о локалним изборима *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

<sup>58</sup> Цесид, *op. cit.*, стр. 29.

<sup>59</sup> Д. Миленковић, А. Марићевић, *Заштита права грађана пред Управним судом*, Водич за грађане, Београд, 2013, стр. 9.



има свако физичко, правно или друго лице ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес.

Управни спор може се покренути против управног акта донетог у другом степену као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку.<sup>60</sup> Правно средство којим се покреће управни спор је тужба. Управни суд се у поступку заштите изборног права, јавља као другостепени орган. Отуда, управни спор ради заштите изборног права покреће се жалбом. Дакле, изборни спор има одређене специфичности које га разликују од класичног управног спора. Када управни суд одлучује у управном спору он одлучује о законитости коначних управних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу. У изборном спору, Управни суд одлучује по жалби на решења изборне комисије која као што смо поменули није орган управе. Покретањем поступка пред Управним судом, врши се судска контрола управе. У управном спору, као посебном управносудском поступку, Управни суд врши контролу законитости коначног управног акта који је донет у управном поступку. На тај начин се врши непосредна судска контрола управе. Специфичност изборних спорова у односу на управне спорове, огледа се и у кратким роковима у којима се може иницирати поступак, као и само трајање поступка пред Управним судом. Такође смо поменули да, када су у питању изборни спорови, у самом поступку заштите изборног права нема сходне примене одредаба Закона о општем управном поступку које се односе на „ћутање управе“.

### ***2.3.2. Решавање изборних спорова пред Управним судом***

Против сваког решења које донесе Републичка изборна комисија може се изјавити жалба Управном суду. Жалба се изјављује у кратком року од 48 часова од достављања решења РИК-а. Она се подноси преко Републичке изборне комисије која је дужна да у року од 24 часа достави исту Управном суду заједно са потребним списима.<sup>61</sup> Који су то потребни списи које треба доставити са жалбом? Овако постављена одредба оставља могућност Републичкој изборној комисији да сама одређује које ће документе доставити и тако суштински утицати на одлучивање суда. Из тог разлога потребно је променити ову

---

<sup>60</sup> Чл. 15 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

<sup>61</sup> Чл. 97 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00.

одредбу тако што ће се уместо термина „потребне“ употребити термин „све списе“.<sup>62</sup> Од тренутка пријема жалбе, Управни суд дужан је да донесе одлуку у року од 48 часова. Против ове одлуке нису допуштена ванредна правна средства.<sup>63</sup> Рокови за поступање су кратки и преклузивни. Иако постоје иницијативе за продужење рока за подношење жалбе, што би допринело делотворности права на правни лек, опет се треба узети главни разлог доношења „брзих одлука“ а то је спречавање ремећења изборних процеса.

Један од главних недостатака поступка решавања изборних спорова пред Управним судом јесте одсуство јавне расправе. Остваривање принципа *audiatur el altera pars* је у складу са међународним стандардима који се односе на заштиту изборног права, и управо један од циљева ОЕБСА.

У погледу покрајинских избора, управни спор може се покренути само поводом одлуке покрајинске изборне комисије донете по приговору. Дакле, не и у случају неодлучивања.<sup>64</sup> Када говоримо о локалним изборима, судска заштита изборног права остварује се у складу са Законом о локалним изборима. Овај закон предвиђа још краћи рок за подношење жалбе Управном суду. То је рок од 24 часа од достављања решења локалне изборне комисије.

Заштита изборног права пружа могућност подносиоцу *захтева за измену у бирачком спису* да поднесе *жалбу*, против решења општинске односно градске управе, надлежном министарству за послове управе. Против решења које донесе надлежно министарство, може се поднети *тужба* Управном суду у року од 24 часа од пријема решења. Управни суд одлуку доноси у року од 48 часова. Против ове одлуке не могу се улагати ванредна правна средства. У поступку пред Управним судом одлука по жалби је правноснажна. Дакле, није могуће улагање ванредних правних лекова предвиђени Законом о управном спору. Једино правно средство које остаје на располагању је *уставна жалба*.

Основно питање које се поставља приликом решавања изборних спорова јесте да ли Управни суд решавајући изборни спор одлучује (само) о законитости побијаног решења изборне комисије или одлучује у спору пуне јурисдикције. У спору пуне јурисдикције

---

<sup>62</sup> Цесид, *op. cit.*, стр. 31.

<sup>63</sup> Управни суд је поводом коришћења ванредних правних средства рекао „*неосновано је позивање жалбиље на примену одредбе члана 257 Закона о општем управном поступку, с обзиром да, према ставу суда, у изборном поступку нема сходне примене одредаба Закона о општем управно поступку којим су прописана ванредна правна средства у управном поступку*“. Управни суд, 09. 04. 2016. г. Уж. 217/16.

<sup>64</sup> Цесид, *op. cit.*, стр. 31.

Управни суд не испитује само усклађеност управног акта са законом, већ решава и о чињеничним и правним питањима, и тада суд има најпотпунија овлашћења којима судови уопште располажу. У члану 55 став 2 Закона о локалним изборима предвиђена је могућност одлучивања у поступку пуне јурисдикције.<sup>65</sup> Овакву праксу треба, када је то могуће применити и на решавање изборних спорова насталих поводом спровођења избора на републичком нивоу, иако таквог изричитог упутства у изборном закону нема.<sup>66</sup>

На основу статистичких података може се закључити да се иницира велики број поступака за заштиту изборног права пред Управним судом. Према годишњем извештају о раду Управног суда по материјама, за период од 01. јануара 2020. године до 31. децембра 2020. године примљено је укупно 4.929 предмета у поступку заштите изборног права. Уз четири предмета која су остала нерешена из претходног периода, током 2020. године у раду Управног суда било је 4933 предмета.<sup>67</sup>

### ***2.3.3. Правна схватања Управног суда***

У својој богатој пракси заштите изборног праве, од великог су значаја и правна схватања која је овај орган заузео. Већ смо поменули да у изборном поступку нема сходне примене одредаба Закона о општем управном поступку којим су прописана *ванредна правна средства* у управном поступку. У наредном тексту указаћемо на још неке од правних ставова Управног суда.

*Идентитет бирача у изборном поступку доказује се личном картом или другом, изборним прописима прописаном исправом, која је важећа у складу са законима о издавању, коришћењу и важењу идентификационих исправа (Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда, 29. фебруара 2016. године);*

*Рок од 24 часа за подношење приговора из члана 52. став 2. Закона о локалним изборима почиње да тече након календарског истека дана у коме је донета одлука, односно извршена радња или учињен пропуст (Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда, 29. фебруара 2016. године);*

---

<sup>65</sup> „Када нађе да оспорену одлуку треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, суд може својом одлуком мериторно решити изборни спор. Одлука суда у свему замењује поништени акт“.

<sup>66</sup> М. Настић, *Заштита изборног права у поступку пред Уставним судом*, у: НБП, *Журнал за криминалистику и право*, Вол. 18, бр. 3, Београд, 2013 стр. 130.

<sup>67</sup> Цесид, *ор. cit.*, стр. 32.

*Изборна листа уз коју је достављено мање потписа бирача који су подржали одређену изборну листу од прописаног броја потписа бирача, садржи недостатак који је сметња за проглашење изборне листе у складу са изборним прописима, па је изборна комисија дужна да, у прописаном року од пријема изборне листе, закључком наложи подносиоцу изборне листе да у прописаном року овај недостатак отклони (Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда одржаној 29. фебруара 2016. године);*

*Против закључка изборне комисије којим се налаже отклањање недостатака у поступку проглашења изборне листе и указује на радње које подносилац листе треба да обави ради отклањања недостатака изборне листе, не може се поднети посебан приговор (Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда одржаној 31. марта 2016. године);*

*Рокови за вршење увида у изборне листе и документацију и изборни материјал (члан 26. став 4. и члан 32. Закона о локалним изборима) без утицаја су на почетак рачунања рока за подношење приговора на донету одлуку, извршену радњу или учињени пропуст у изборном поступку (Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда одржаној 29. фебруара 2016. године);*

*Изјаве бирача, који својим потписима подржавају одређену изборну листу, дате на обрасцу који поред назива изборне листе за који се обезбеђује подршка, не садржи и назив подносиоца изборне листе, не представљају недостатак који је сметња за проглашење изборне листе (Пресуда Управног суда, и 19 Уж. 73/2012 од 11. 04. 2012. године);*

*Назив изборне листе коју предлаже група грађана, поред тога што не може да садржи назив регистроване политичке странке и реч „странка“, не може да садржи ни реч „коалиција“, будући да она упућује искључиво на коалицију политичких странака (Пресуда Управног суда, 19 Уж. 43/2012 од 27. 03. 2012. године);*

*Приговор као правно средство у поступку заштите изборног права, може се поднети изборној комисији само против одлуке те изборне комисије или због неправилности у поступку спровођења изборних радњи насталих после доношења одлуке о расписивању избора, а не и против саме одлуке о расписивању избора. (Пресуда Управног суда, III-8 Уж. 94/2012 од 25. 04. 2012. године).*

*Општи циљ заузимања правних схватања је да обезбеди јединствену примену закона односно уједначавање судске праксе. Јединствена примена закона обезбеђује се*

тако што сва већа једног истог инстанционог суда приликом решавања конкретних случајева, одлучују у смислу усвојеног правног схватања. Када говоримо о значају заузимања правних схватања треба поменути и да се објављивањем истих обезбеђује начело јавности.

### ***3. Уставносудска заштита изборног права***

Уставни суд представља посебан, специфичан државни орган, чија је примарна надлежност заштита Устава. Овај орган представља један од најмоћнијих инструмената конституционализације, у смислу ограничавања и контроле, државне власти. Он правно, беспоговорно обезбеђује владавину Устава и закона и пружа највишу правну заштиту основним људским правима у унутрашњем правном поретку.<sup>68</sup>

Заштита изборног права пред Уставним судом може се остварити:

- путем контроле уставности и законитости као примарног вида заштите људских права;
- у поступку решавања изборних спорова;
- у поступку по уставној жалби.<sup>69</sup>

#### ***3.1. Нормативна надлежност Уставног суда***

Оцењивање уставности и законитости општих аката представља основну надлежност Уставног суда. Уставни суд одлучује о:

- сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима;
- сагласности потврђених међународних уговора са Уставом;
- сагласности других општих аката са законом;
- сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом;
- сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.<sup>70</sup>

Зависно од тренутка када се врши контрола уставности закона, разликујемо:

- накнадну контролу (репресивну) - контрола *a posteriori*;
- претходну (превентивну) - контрола *a priori*.

---

<sup>68</sup> Р. Марковић, Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. г., *Анали Правног факултета у Београду* 55(2), стр. 19.

<sup>69</sup> Уставни суд утиче на остваривање и заштиту изборног права и путем своје надлежности да забрани рад политичких партија, посматрано са аспекта значаја који политичке партије имају у изборном процесу.

<sup>70</sup> Чл. 167 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Када говоримо о нормативној контроли најчешће мислимо на накнадну контролу уставности закона, односно уставности и законитости свих других прописа и општих правних аката. Накнадна контрола врши се након ступања на снагу закона односно другог општег акта. Ради се о универзалној контроли, што значи да нема општег правног акта који не подлеже овој контроли. Ипак постоје изузеци. У питању су акти који имају снагу Устава, као што су уставни амандмани, уставни закони.

Поступак за оцену уставности и законитости општег акта пред Уставним судом покреће се предлогом овлашћеног предлагача односно решењем о покретању поступка. Иницијатива за покретање овог поступка може проистећи од сваког заинтересованог лица, без доказивања било каквог интереса. Међутим, она не обавезује Уставни суд. У упоредном праву није чест случај пружања могућности грађанима да иницирају овај поступак. Као овлашћени предлагачи за покретање поступка оцене уставности општих аката (у поступку накнадне контроле) могу се јавити: државни органи; органи територијалне аутономије; органи локалне самоуправе; најмање 25 народних посланика. Овај поступак се може покренути и *ex officio* на основу одлуке донете двотрећинском већином гласова свих судија.<sup>71</sup>

Битна карактеристика нормативне надлежности Уставног суда, за разлику од осталих, огледа се у томе да Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача у поступку за оцену уставности и законитости. Уколико овлашћени предлагач одустане од предлога, Уставни суд може наставити поступак уставности односно законитости ако има основа за то.<sup>72</sup>

Са друге стране, превентивна контрола врши се пре него што закон који је усвојен у парламенту буде проглашен и ступи на снагу. Ова контрола ограничена је на оцену уставности закона. А ригор контрола уставности закона уведена је у наш правни систем по узору на решења из Уставног система Француске.<sup>73</sup> Поступак превентивне контроле покреће се на захтев најмање једне трећине народних посланика. Право на покретање поступка превентивне контроле нема председник Републике иако он располаже правом суспензивног вета. У упоредном пракси ово право се без изузетка пружа председнику

---

<sup>71</sup> Чл. 50 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

<sup>72</sup> Чл. 54 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

<sup>73</sup> Правни портал – правна редакција профи систем – com-a, *Надлежност Уставног суда Србије*, преузето 22. 10. 2021. <https://www.pravniportal.com/nadleznost-ustavnog-suda-srbije/>

државе. Уставни суд је дужан да у року од 7 дана оцени уставност закона који је изгласан, а још увек није проглашен. Ако у међувремену закон буде проглашен, онда ће Уставни суд наставити контролу уставности по редовној процедури. Поставља се питање зашто се не сачека са окончањем поступка контроле пред Уставним судом? Ако се у међувремену може прогласити закон који је предмет претходне контроле онда се доводи у питање уопште суштина а ригорозне контроле. Битно је нагласити да претходна контрола уставности закона, искључује могућност његове накнадне контроле.<sup>74</sup>

Правило је да Уставни суд врши контролу уставности и законитости само у односу на нормативне акте, који су ступили на снагу и важе у тренутку покретања поступка нормативне контроле, односно који су изгласани а још увек нису проглашени (претходна контрола). Међутим, Уставни суд има могућност да врши нормативну контролу закона и других општих аката који су престали да важе, под условом да је поступак за њихову оцену уставности покренут најкасније 6 месеци од престанка њиховог важења.

Одлука коју Уставни суд донесе у поступку нормативне контроле је касаторне природе. То значи да ће поједине одредбе односно закон тј. општи акт у целини, за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, престати да важе даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. У складу са тим, одлука Уставног суда делује *ex nunc*. Свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, који је донет на основу закона односно другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта. Рок за подношење предлога за измену је 6 месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику РС“ ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године. Ако се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за које је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање; надокнадом штете или на други начин.

---

<sup>74</sup> Чл. 169 ст. 4 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.



Кроз своју нормативну контролу, Уставни суд посредно пружа заштиту изборном праву. Када Уставни суд донесе одлуку којом прогласи неку одредбу закона неуставном, таква одредба се отклања из правног система наше земље. Ова одлука представља правни основ за заштиту права које је повређено радњом односно актом донетим на основу неуставне одредбе. Са аспекта заштите изборног права, нормативна контрола је од значаја када се испитује сагласност изборног закона са Уставом, сагласност нижих изборних прописа са изборним законом и Уставом, односно када се оцењује сагласност статута или аката политичких партија са Уставом и законом.<sup>75</sup>

Предмет оцене уставности и законитости биле су и одредбе изборног законодавства. Посебно треба указати на одлуку IУп 42/2008 којом је утврђено да одредбе члана 84 Закона о избору народних посланика нису у сагласности са Уставом, и одлуку IУз-52/2008 којом је утврђена несагласност члана 43 и члана 47 став 1. Закона о локалним изборима. У делу рада „емпиријска истраживања“ детаљније ћемо анализирати ове две одлуке Уставног суда.

### ***3.2. Уставносудско решавање изборних спорова***

Уставносудско решавање изборних спорова познаје најстарији уставни суд, Уставни суд Аустрије. Ова надлежност се најпре односила на решавање изборних жалби поводом савезних председничких и савезних парламентарних избора, а касније је проширена и на изборе које се одржавају у свакој земљи (Landeru). Данас Савезни Уставни суд Аустрије одлучује о приговорима којима се оспоравају избори за сва представничка тела.<sup>76</sup> У Немачкој, Уставни суд надлежан је за контролу читаве изборне процедуре и за верификацију мандата. Он је тај који даје коначну оцену, да ли су избори одржани у окружењу које одговара свим демократским стандардима.<sup>77</sup> У Француској, Уставни савет, као посебно правно-политичко тело, поступа као изборни суд у материји председничких и

---

<sup>75</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 127.

<sup>76</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 182.

<sup>77</sup> Више о томе, Steinkühler Martin, *Scrutiny of elections under the German Basic Law and the role of the Federal Constitutional Court*, report on the XI International Conference: The Role of constitutional courts to ensure democratic elections, European Commission for Democracy through Law, CDL-JU, 2006, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

парламентарних избора за Сенат. Ради се о органу који није Уставни суд у правом смислу речи, већ који врши улогу која је најприближнија улози Уставног суда.<sup>78</sup>

У нашем праву, Уставни суд ће бити надлежан да решава изборни спор само у оним случајевима када закон није установио надлежност других судова. Тиме је деловање Управног и Уставног суда у изборној сфери паралелно постављено, тако да деловање Управног суда искључује поступање Уставног суда, све у циљу спречавања евентуалне конкуренције судова.<sup>79</sup> Решавајући изборне спорове од Уставног суда се очекује да делује објективно и да, пре свега, процењује исправност спроведеног изборног поступка и да штити изборна права свих грађана.<sup>80</sup> Поступак за решавање изборних спорова је регулисан Законом о Уставном суду. Закон предвиђа две врсте изборних спорова:

1. Изборни спорови који се покрећу због повреде изборних права (процесних и материјалних) у току избора.
2. Спорови везани за одлучивање о верификацији мандата, када се заштита права остварује након окончања избора.

### ***3.2.1. Изборни спорови због повреде изборних права***

Право на покретање овог поступка према Закону о Уставном суду имају: сваки бирач; кандидат за председника, односно посланика или одборника; подносилац предлога кандидата. Поступак се покреће захтевом за одлучивање о изборном спору који се подноси у писменом облику. Захтев садржи разлоге због који се тражи одлучивање о изборном спору, као и докази који поткрепљују садржај захтева. Закон предвиђа кратак рок у коме се може поднети овај захтев. Он се подноси најкасније у року од 15 дана од дана када је окончан изборни поступак који је предмет оспоравања.<sup>81</sup> Спорно питање у пракси може бити шта се сматра „окончањем“ поступка. Поставља се питање да ли се може тражити заштита изборног права и оспоравати нека од изборних радњи и у току одвијања изборног поступка, или се право на обраћање Уставном суду може користити тек након окончања

---

<sup>78</sup> Више о томе, М. Настић, *op. cit.*, стр. 183-185.

<sup>79</sup> *Ibid.*, стр. 199.

<sup>80</sup> *Ibid.*, стр. 186.

<sup>81</sup> Чл. 75 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

изборног поступка? Да ли предмет захтева за одлучивање о изборном спору може бити део изборног поступка или се оспорава поступак у целини?<sup>82</sup>

По примљеном захтеву, Уставни суд ће један примерак захтева доставити органу надлежном за спровођење избора у вези са чијим је актом односно радњом се покреће изборни спор. Уставни суд ће такође наложити овом органу да у одређеном року достави свој одговор и потребу документацију везану за предмет изборног спора.

Акт којим Уставни суд решава изборни спор има форму одлуке. Ако се у току поступка докаже да је постојала повреда изборног права и да је она битно утицала на изборни поступак, Уставни суд својом одлуком поништава цео или део изборног поступка у коме је повређено изборно право. Ако се поништава само део изборног поступка онда Уставни суд у својој одлуци тачно означава који део изборног поступка се поништава. У року од 10 дана од достављања ове одлуке, орган надлежан за спровођење избора дужан је да понови изборни поступак у целини, односно одређени део поступка.<sup>83</sup> У погледу самог рока у коме Уставни суд треба донети одлуку о изборном спору закон не предвиђа посебан рок. Приликом решавања изборних спорова везаних за изборна права Уставни суд се води роковима који се односе на ток изборног поступка, који су прописани Законом о избору народних посланика.

Основна карактеристика ових поступака је да се покрећу законом предвиђеним правним средством. Искључена је могућност да сам Уставни суд покрене поступак (*ex officio*), као и да настави поступак у случају повлачења захтева за решавање изборног спора. Уставни суд ће по правилу увек када решава изборне спорове, одржати јавну расправу. На јавној расправи, поред учесника у поступку, могу се позвати, када је то потребно, и представници органа и организација, научни и јавни радници, као и друга лица ради давања потребних објашњења и мишљења.

Да би Уставни суд донео одлуку којом поништава у целини, или део изборног поступка морају бити испуњена два услова:

- *да је у поступку доказана повреда изборног права;*
- *да је таква повреда битно утицала резултате изборног поступка.*

---

<sup>82</sup> Више о томе, М. Пајванчић, *Уставна заштита људских права*, Нови Сад, 2011. стр. 77-78.

<sup>83</sup>Чл. 77 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

Дакле, неће свака неправилност довести до поништаја изборног поступка. Ако Уставни суд утврди да је захтев неоснован, односно да није било повреда изборног поступка, онда ће донети одлуку којом одбија захтев. Овом одлуком потврђује се исправност оспорених изборних аката и радњи. Да ли такву одлуку Уставни суд треба донети и кад утврди да постоје одређени пропусти у изборном поступку али оцени да нису од утицаја на резултате изборног поступка у одређеној изборној јединици? У овим случајевима целисходно је да суд констатује пропусте, али да не поништава изборе.<sup>84</sup> Законом о Уставном суду није прописана хитност у поступању у овим случајевима, тако да не постоји прецизан рок у коме Уставни суд треба да донесе ову одлуку. Међутим, с обзиром на природу изборних спорова, важно их је решавати брзо и ефикасно.

### ***3.2.2. Изборни спорови везани за верификацију мандата***

Већ смо поменули да изборни спорови могу настати и у постизборном периоду, у поступку верификације мандата. Смисао и суштина поступка верификације мандата је констатација која треба да пружи коначан одговор на питање да ли су сви прописи који регулишу изборно право и изборни поступак правилно примењени и поштовани приликом избора и да, у зависности од одговора на то питање, потврди или поништи мандат. О верификацији мандата одлучује законодавно тело чији ће посланик постати члан.<sup>85</sup> Мандати се потврђују на првој седници, коју сазива председник Народне скупштине из претходног сазива тако да се седница одржи најкасније у року од 30 дана од проглашења коначних резултата избора.<sup>86</sup> Устав Републике Србије гарантује право народном посланику да уложи жалбу Уставном суду на одлуку о потврђивању мандата.<sup>87</sup> Намера је била да се посланички мандат, као израз пасивног бирачког права грађана, заштити како у погледу пасивне легитимације грађана, тако и у погледу несметаног права посланика да врши посланички мандат.<sup>88</sup>

Активну легитимацију за покретање поступка за решавање изборног спора чији је предмет одлука о потврђивању мандата народних посланика имају: кандидат за народног

---

<sup>84</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 132.

<sup>85</sup> М. Пајванчић, *op. cit.*, стр. 145.

<sup>86</sup> Чл. 101, ст. 2, 3 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>87</sup> Чл. 101, ст. 5 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>88</sup> И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 244.

посланика и подносилац предлога кандидатуре.<sup>89</sup> Уставни суд решава изборне спорове који се тичу верификације мандата народних посланика, не и изборне спорове поводом одлука о верификацији мандата посланика у Скупштини АП Војводине, као и верификацији мандата одборника у градским скупштинама и скупштинама општина.

Поступак се покреће жалбом. По примљеној жалби, Уставни суд ће доставити жалбу органу који је донео одлуку која је предмет жалбе. То може бити Републичка изборна комисија или Народна скупштина. Орган чија је одлука оспорена жалбом, дужан је, да у року од 24 сата од када му је прослеђена жалба, достави потребну документацију везану за предмет изборног спора.

Сам поступак је кратак. Одлуку о решавању изборног спора Уставни суд доноси у року од 72 часа од подношења жалбе. С обзиром да Закон о Уставном суду није посебно разрадио поступак одлучивања по жалби на одлуку о верификацији мандата, у погледу дејства и последица одлуке, сходно се примењују одредбе Закона о Уставном суду које се односе на поступак решавања изборних спорова због повреде изборних права.<sup>90</sup>

Поменућемо један случај из праксе Уставног суда у поступку решавања изборног спора у вези верификације мандата који указује на значајну недоследност у законском решењу у погледу рокова за улагање жалбе и заштиту бирачког права, односно заштите посланичког мандата. Наиме, поднета је жалба народног посланика 9. јула 2008. године на одлуку Народне скупштине о потврђивању мандата двојници народних посланика због тога што је таква одлука у супротности са чланом 102 став 3 Устава Републике Србије према којем народни посланик не може бити истовремено и функционер у органима извршне власти, алаудирајући да се функције председника општине и градоначелника, које су поменути народни посланици обављали, сматрају функцијама извршне власти. Овде Уставни суд уопште није упуштао у разматрање меритума оспорене ствари, јер је жалба одбачена због неблаговремености. С обзиром да је одлука о потврђивању мандата, против које је и поднета жалба, донета 11. јуна 2008. године, а жалба поднета Уставном суду 9. јула исте године, прекорачен је већ поменути рок за подношење жалбе Уставном суду од 15 дана од окончања изборног поступка који се оспорава. Специфичност овог случаја је у недоследности рокова које доводи у питање заштиту бирачког права, односно посланичког

---

<sup>89</sup> Чл. 79 ст. 1 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

<sup>90</sup> Чл. 79 ст. 4 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

мандата. Наиме, Закон о Уставном суду предвиђа рок од 15 дана за подношење жалбе, од тренутка окончања изборног поступка који се оспорава. Са друге стране Устав предвиђа да се прва седница Народне скупштине, на којој се потврђују мандати народних посланика, мора одржати у року од 30 дана од проглашења коначних изборних резултата. То значи да ова Уставом предвиђена заштита, у виду жалбе на одлуку о потврђивању мандата, остаје пука форма с обзиром да је Законом предвиђен доста краћи рок.

### ***3.2.3. Решавање изборних спорова у пракси Уставног суда***

Осврнућемо се на још неколико предмета из праксе Уставног суда везану за решавање изборних спорова:

Уставни суд је 2017. примио захтев који се тичао одлучивања у изборном спору због неправилности у изборном поступку. У том захтеву у коме су наведени разлози који указују на неправилност, тражило се од Уставног суда да поништи изборе за председника Републике Србије у којима је сам подносилац захтева учествовао.

Закон о избору председника Републике не предвиђа експлицитно заштиту изборног права. Међутим, у чл. 8 овог закона прописано да се у питањима која овим законом нису посебно уређена сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика. Овај закон у члану 95 каже да сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе има право да поднесе приговор Републичкој изборној комисији због повреде изборног права у току избора или неправилности у поступку предлагања односно избора. Републичка изборна комисија је дужна да по приговору одлучи у року од 48 сати, а против њеног решења се може изјавити жалба Управном суду. Из наведеног случаја можемо видети да је законом предвиђена заштита пред судовима, на шта је и сам Уставни суд указао у образложењу закључка којим је одбацио овај захтев.<sup>91</sup>

У једном случају из 2005. године примљен је захтев два народна посланика за стављањем ван снаге одлуке Народне скупштине о констатацији престанка њиховог мандата. Дакле, у питању је захтев за заштиту изборног права. Специфичност овог случаја је та да је у току поступка престао да важи Устав из 1990. године, за чијег важења је донета одлука о престанку мандата подносиоца захтева, и ступио на снагу важећи Устав из 2006. године. Још једна важна чињеница јесте да мандат Народној скупштини, у чијем су сазиву

---

<sup>91</sup> Закључак VIУ-101/2017, Билтен Уставног суда 2017 стр. 407- 408.

били народни посланици који су поднели захтев пред Уставним судом, престао да важи конституисањем нове скупштине након одржаних избора 21. јануара 2007. године. С обзиром да се заштита изборног права остварује у складу са законом, Уставни суд у свом образложењу позива на одредбе *Закона о избору народних посланика* у којима је наведено пред којим органима се остварује заштита изборног права; одредбе *Закона о Уставном суду* у којем је прописано ко може поднети захтев за одлучивање о изборном спору за које није предвиђена надлежност судова, као и рок у коме се може поднети овај захтев (рок од 15 дана од окончања изборног поступка који се оспорава). Уставни суд је констатовао да нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање о изборном спору што је и разлог доношења закључка о одбацивању захтева.

У 2008. години Уставни суд одбацио је 3 иницијативе којима је тражено од Уставног суда да: поништи све акте у вези са изборима за председника Републике; оцени уставност председничке заклетве и преузимања дужности председника од стране Б. Т. ; да оцени уставност и законитост рада и деловања председника Републике Србије Б. Т. Још једном Уставни суд утврђује да нема услова за његово мериторно одлучивање. Он се позива на члан 167 Устава, којим је одређена његова надлежност и у образложењу наводи да није надлежан да поништи све акте у вези избора за председника Републике, нити да наложи Народној скупштини или Влади да се распишу избори. Што се тиче иницијативе којом се тражи да се оцени уставност и законитост рада и деловања председника Републике, Уставни суд јесте надлежан да цени његово деловање и рад са аспекта уставности и законитости, међутим сам поступак за разрешење председника Републике покреће Народна скупштина на иницијативу најмање једне трећине народних посланика.<sup>92</sup> Дакле овај поступак се не може покренути на основу индивидуалне представке грађана.

Из наведених примера закључујемо да предлози којима се иницира покретање поступка пред Уставним судом бивају одбачени уз образложење да се не ради о изборном спору који спадају у надлежност Уставног суда, односно да нису испуњени Уставом и Законом прописани услови за одлучивање Уставног суда, односно, да не постоје процесне претпоставке за вођење спора. Чињеница је да није довољно јасно који су то изборни спорови које треба да решава Уставни суд.

---

<sup>92</sup> Чл. 118 ст 2 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Као што се може видети, оно што карактерише праксу Уставног суда у погледу решавања изборних спорова је њена оскудност. У својој пракси, Уставни суд је много чешће пружао заштиту изборном праву посредно, кроз своју нормативну надлежност, него што је решавао изборне спорове. Из тог разлога поставља се питање да ли постоје разлози и реална потреба да се у уставном систему Србије и на даље задржи надлежност Уставног суда да одлучује о изборним споровима? Да ли је оскудност праксе резултат становишта Уставног суда приликом тумачења испуњености Уставом прописаних услова за покретање поступка решавања изборног спора пред овим органом?<sup>93</sup>

### ***3.3. Заштита изборног права у поступку по уставној жалби***

Одлучивање по уставној жалби представља вид непосредне уставносудске заштите. Њоме су обухваћена сва људска и мањинска права. Уставна жалба као посебан правни инструмент уведен је у наш правни систем Уставом из 2006. године.

До 90-их година прошлог века, уставна жалба као правно средство била је доступна у малом броју европских земаља (Немачкој, Аустрији, Шпанији). Са развојем свести о питањима везаним за заштиту људских права, која се јавила као последица злоупотребе ових права од стране власти тадашњих режима, јавила се потреба и за увођењем нових и развојем постојећих механизма заштите људских права.<sup>94</sup> Данас се уставна жалба, као правно средство користи у великом броју европских земаља, пре свега у државама централне и источне Европе. По узору на Шпанску „ампаро“ тужбу, велики број држава Латинске Америке уводи Уставну жалбу као инструмент правне заштите.

Не постоји један универзални модел уставне жалбе. Услови за изјављивање, дејство одлука по уставној жалби разликују се од државе до државе. У Немачкој, уставном жалбом се штите основна права, и са основним правима једнака права (у која се убрајају и активно и пасивно бирачко право). Међутим, поступак пред Уставним судом може се покренути тек након поступка испитивања избора од стране Бундестага.<sup>95</sup> У члану 97 Савезног уставног закона Руске федерације предвиђена су два услова за улагање уставне жалбе: да су повређена Уставом гарантована права и слободе и да је повреда учињена применом

---

<sup>93</sup> М. Пајванчић, *op. cit.*, стр. 76.

<sup>94</sup> G. Dannemman, *Constitutional Complaints: The European Perspective*, in: Cambridge University Press, (ed.), *International and comparative Law Quarterly*, Vol. 43, 1994, pp. 142

<sup>95</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 186.



права или да је она била предмет примене у тачно одређеном случају пред судом или другим државним органом. У Чешком Закону о уставном суду предвиђено је да се уставна жалба улаже ради заштите права и слобода гарантованих Уставним законом, али и међународним уговорима.<sup>96</sup>

Специфичност уставне жалбе огледа се у условима који морају бити испуњени да би се овај правни лек могао користити. У нашем праву, ти услови се тичу пре свега *предмета заштите*. То су сва људска и мањинска права која уживају непосредну уставносудску заштиту, независно од тога у којим поглављима Устава су систематизоване ове одредбе. Овде се подразумевају и људска и мањинска права која су у уставноправни систем имплементирана потврђеним међународним уговорима.

Уставна жалба се јавља као *супсидијарно* правно средство. Уставна жалба се сматра допуштеном када:

- су исцрпљена сва остала правна средства против појединачног акта односно радње државног органа или организације којима су поверена јавна овлашћења;
- нису предвиђена или не постоје друга правна средства заштите;
- у случају када је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року.

Да би уставна жалба могла бити предмет одлучивања, морају бити испуњени *услови у погледу форме и садржине*. Уставна жалба мора да садржи:

- име и презиме, ЈМБГ, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе;
- име и презиме његовог пуномоћника;
- број и датум акта против кога је уставна жалба изјављена и назив органа који је донео акт;
- назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом, за које се тврди да је повређено, са знаком одредбе Устава којом се то право односно слобода јемчи;
- жалбени разлози и наводи у чему се састоји повреда односно ускраћивање;
- опредељен захтев о коме Уставни суд треба да одлучи уз истицање висине и основа накнаде материјалне или нематеријалне штете, када се накнада штете захтева;

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, стр. 187.

- потпис подносиоца уставне жалбе односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе.<sup>97</sup>

Право на подношење уставне жалбе припада сваком појединцу као титулару људских и мањинских права. То значи да заштиту изборног права у поступку по уставној жалби могу тражити само физичка лица, не и политичке партије.<sup>98</sup> Рок у коме се може изјавити уставна жалба је 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно предузимања радње којом се повређује, односно ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчено Уставом.

Када прими Уставну жалбу, Уставни суд има задатак да испита да ли је дошло до повреде једног основног Уставом гарантованог права. Пред њим се налази један субјективни захтев, захтев појединца за заштитом једног основног права.<sup>99</sup> Ако Уставни суд утврди у поступку по уставној жалби да постоји повреда, односно да је ускраћено Уставом зајемчено право и слобода, онда он својом одлуком може *поништити донети акт, односно забранити даље вршење радње или наредити вршење одређене радње и одредити да се отклоне штетне последице у одређеном временском року.*

Уставни суд ће обуставити поступак по уставној жалби уколико уставна жалба буде повучена; уколико орган који је донео оспорени појединачни акт поништи, укине или измени акт у складу са захтевом из уставне жалбе, односно ако је престала радња која је проузроковала повреду или ускраћивање зајемченог права или слобода, уз сагласност подносиоца уставне жалбе; или ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка.

Одлука коју суд донесе по уставној жалби је коначна и правноснажна. То значи да не стоји на располагању правно средство које би се могло изјавити против одлука Уставног суда. Поступак пред Уставним судом карактерише једностепеност суђења. Не постоји инстанциони орган који би преиспитивао одлуке Уставног суда. Одлука о усвајању уставне жалбе производи дејство од тренутка њеног достављања учесницима у поступку. Одлука донета у поступку по уставној жалби *по правилу делује inter partes.* Међутим, дејство ове одлуке се проширује и на друга лица у случају када је појединачним

---

<sup>97</sup> Чл. 85 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

<sup>98</sup> Уставну жалбу може у име подносиоца, а на основу његовог писменог овлашћења, изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.

<sup>99</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 186.

актом или радњом државног органа или организације којој су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено Уставом загарантовано људско или мањинско право или слобода више лица, а само нека од њих су поднела уставну жалбу. Дакле дејство одлуке проширује се на лица која се налазе у истој правној ситуацију као подносиоци уставне жалбе.

Када Уставни суд одлучује по уставној жалби изјављеној због повреде изборног права онда се пружа непосредна уставносудска заштита зајемчених права. Уставни суд овде не решава изборни спор. Са уставном жалбом заштита изборног права пред Уставним судом Србије престаје да буде временски ограничена тако да се не односи само на повреде бирачког права у току изборног поступка, већ и након тога.<sup>100</sup>

Као што смо већ поменули доношењем одлуке Уставног суда IУз-52/2008, створен је правни основ за покретање „лавине“ поступака по уставним жалбама којима се тражила заштита изборног права. Детаљније о томе у делу мастер рада „емпиријска истраживања“.

### ***3.4. Однос Управног и Уставног суда***

Уставни суд Републике Србије представља посебан државни орган, чија се надлежност, превасходно састоји у заштити највишег правног акта наше земље. Иако овај орган садржи у свом називу реч суд, он не чини део судског система наше земље у смислу одредаба Закона о уређењу судова којима се предвиђају врсте судова. Са друге стране, Управни суд се јавља као суд посебне надлежности. Његова основна надлежност је решавање управних спорова. Овако посматрајући, ради се о два државна органа чије су надлежности паралелно постављене. Управни суд представља централни орган за решавање изборних спорова. На другој страни, надлежност Уставног суда да решава изборне спорове је изузетна.

Изборни спорови се јављају као специфична врста спорова који настају између два или више учесника изборног поступка у коме се одлучује о повреди изборног права и изборног поступка од стране органа надлежних за спровођење избора. Изборни спор не представља класичан управни спор. Већ смо поменули разлику у погледу правних средстава којима се остварује заштита изборног права пред Управним судом, као и специфичности у погледу дужине трајања ових поступака.

---

<sup>100</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 143.

Уставни суд ће бити надлежан да реши изборни спор када за његово решавање није надлежан Управни суд. Уставни суд је надлежан и за решавање спорова у вези са верификацијом мандата. Овако постављена супсидијарна надлежност Уставног суда, треба да спречи конкуренцију у погледу поступања ова два органа. Питање надлежности често се постављало у поступцима који су се односили на заштиту слободног посланичког мандата. Наиме, против одлука Управног суда који се оглашавао ненадлежним да реши конкретан изборни спор, улагане су уставне жалбе. Као што ћемо видети у делу рада који се тиче анализе праксе Уставног суда везану за заштиту изборног права, Уставни суд је често доносио одлуке којима је налагао Управном суду да поново решава по уложеној жалби.

Одлучивање Уставног суда поводом уставних жалби поднетих у односу на одлуке судова, ствара извесну напетост на релацији ових судова, која је додатно појачана овлашћењем Уставног суда да поништава судске акте. Оваквим поступањем Уставни суд, у извесном смислу, доводи себе у позицију супер-апелационог суда.<sup>101</sup> Касаторна овлашћења Уставног суда произилази из саме природе овог органа као „*заштитника*“ Уставом загарантованих људских права и слобода. Уставни суд се не појављује као инстанциони суд у односу на Управни суд, нити уставна жалба представља класичну жалбу. Стварно посматрано, Уставни суд није надређен Управном суду, јер се ради о два органа са различитим, јасно утврђеним надлежностима. Међутим, када изостане пружање заштите изборног права, у поступку пред Управним судом, уставном жалбом, као посебним правним средством, омогућава се да се у поступку пред Уставним судом преиспитују ставови и одлуке Управног суда које се тичу заштите изборног права.

---

<sup>101</sup> М. Настић, *Изборни спорови - однос Управног и Уставног суда*; у: Центар за јавно право (ур.), *Свеске за јавно право*, Сарајево, 2014, стр. 77.

#### ***4. Емпиријска истраживања***

У овом делу мастер рада анализираћемо праксу Уставног суда која је од значаја за пружање заштите изборном праву. Најпре ћемо указати на две значајне одлуке Уставног суда донете у поступку нормативне контроле, које се тичу оцене уставности одредаба Закона о избору народних посланика (ГУп 42/2008) и Закона о локалним изборима (ГУз-52/2008). Њихов значај огледа се у томе да је њиховим доношењем створен основ за покретање бројних поступака пред Уставним судом у којима се уставном жалбом тражила заштита изборног права повређеним управо поступањем на основу ових неуставних одредби.

Поред анализе праксе везане за нормативну контролу Уставног суда, осврнућемо се на неке од предмета из праксе Уставног суда у поступку по уставној жалби у којима се пружа заштита изборном праву, као и неким другим правима зајемченим Уставом. Са друге стране, указаћемо и на предмете у којима Уставни суд није сматрао да постоји повреда изборног права. Анализа наредних случајева из праксе Уставног суда показаће колики значај има поштовање редовног правног пута у остваривању заштите.

#### **4.1. Предмет IУп-42/2008**

Уставни суд решењем покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 43. став 1. и чл. 80. до 82., члана 84. Закона о избору народних посланика. *Чланом 43.* Закона о избору народних посланика предвиђено је: да је изборна листа утврђена кад је својим потписима подржи најмање 10. 000 бирача (став 1.); да је Републичка изборна комисија та која прописује облик и садржај обрасца за потпис из става 1. овог члана, и ставља га на располагање учесницима у изборима у року од 5 дана од расписивања избора; да бирач може својим потписом подржати изборну листу само једног предлагача и да сваки потпис из става 1. овог члана мора бити оверен у Општинском суду; да висину накнаде за оверу потписа утврђује Министарство правде Републике Србије посебним законом. *Члан 80.* предвиђа да свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова.

*Чланом 81.* утврђено је да у расподелу мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици (став 1.), да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподелу мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали (став 2.), да су политичке странке националних мањина све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу с међународноправним стандардима (став 3.), као и да о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина одлучује Републичка изборна комисија при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити стављен при подношењу изборне листе (став 4.);

*Члан 82.* каже: да Републичка изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника (став 1.) и да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина изборна листа подели бројевима од један до закључно са бројем 250 (став 2.), да се добијени количници разврставају по величини, у обзир се узима 250 највећих количника, а свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада (став 3.), да, ако две изборне листе или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више

нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила укупан већи број гласова, те да ће се ако ниједна изборна листа није добила најмање 5% гласова, расподела извршити на начин одређен у ст. 1. до 3. овог члана (став 4.).

Приликом доношења одлуке Уставни суд полази од одредаба Устава којима се јемчи сувереност грађана, принцип владавине права, улога политичких странака, права националних мањина као и њихова заштита, принцип забране дискриминације, равноправности. Устав Републике Србије представља највиши правни акт наше земље. Сви закони и други општи акти морају бити у сагласности са Уставом.<sup>102</sup>

Поменути члановима Закона о избору народних посланика уређени су услови за утврђивање и проглашење изборне листе за учешће на изборима за народне посланике (чл. 43.) односно уређен је начин расподеле и додељивања посланичких мандата (чл. 80-82). Поставља се питање да ли су ове одредбе у складу са Уставом у делу који се односи на заштиту права националних мањина, имајући у обзир аспект равноправности, односно да ли се њима обезбеђује пуна и ефективна равноправност припадника националних мањина у поступку избора народних посланика и њихова заступљеност у Народној скупштини.<sup>103</sup>

Уставни суд приликом тражења одговора на ово питање узима у обзир и релевантне потврђене међународне уговоре, који су саставни део нашег правног поретка и који се непосредно примењују. Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина предвиђено је да се стране уговорнице обавезују да ће припадницима подједнако важи како за изборне листе већинског народа, тако и за листе мањинских заједница.

Равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина се у Народној скупштини обезбеђује у складу са законом. Законодавцу је остављено да сам изабере на који начин на који ће се обезбедити равноправност и заступљеност. Он то може учини тако што ће прописати мањи број бирача који је потребно да подржи листу мањинске заједнице; да резервише одређени број мандата који припадају мањинским заједницама; да одреди „природни праг“ за учешће у расподели мандата мањинским листама; или да задржати јединствени број бирача који је потребан да би се подржала свака, па и изборна листа странака националних мањина, уз искључење изборног прага за изборне листе мањинских заједница, што је и предвиђено чланом 43. Закона о избору

---

<sup>102</sup> Чл. 194 ст 2 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>103</sup> Чл. 14 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

народних посланика. Овде је законодавац обезбедио равноправност на тај начин што је искључио елиминаторне клаузуле у финалној етапи изборног процеса. Овај вид „позитивне дискриминације“ је по оцени законодавца сасвим довољан да се обезбеди равноправна заступљеност мањинских представника у Народној скупштини. Уставни суд потврђује да је оваква одредба у складу са Уставом, стога је окончао поступак за оцену уставности у односу на одредбу 43. поменутог закона.

У погледу става 2. до 4. члана 43 Закона, Уставни суд утврђује да одређивањем броја бирача чији потписи морају бити оверени да би се сматрало да су подржали изборну листу, као и овлашћивањем Министарства правде Републике Србије да посебним актом утврди висину накнаде за оверу потписа, није нарушено право грађана на непосредне, слободне изборе, нити постоји дискриминаторно поступање у односу на имовно стање људи. Уставни суд није надлежан да одлучује о висини накнаде за оверу потписа, осим ако се не ради о очигледно дискриминаторској утврђеној висини накнаде. Исту одлуку Уставни суд доноси и у односу на чланове 80-82 Закона о избору народних посланика. Као што смо већ поменули чланом 81. је прописано да изборне листе политичких странака националних мањина учествују у расподели посланичких мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Овим чланом се прописује и ко се сматра политичком странком припадника националних мањина. У ставу 4. овог члана предвиђено је да је Републичка изборна комисија (РИК) та која утврђује да ли подносилац изборне листе имају статус националних мањина. Усвајањем оквирне конвенције стране уговорнице се обавезују гарантовати равноправност пред законом и једнаку законску заштиту припадницима националних мањина, те да је у том смислу забрањена било каква дискриминација на основу припадности националној мањини.<sup>104</sup>

Поменути члан 43. Закона о избору народних посланика предвиђа да је потребно најмање 10 000 потписа бирача да би једна изборна листа била утврђена. Дакле, овај услов обавезује и изборне листе које имају положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина.

---

<sup>104</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1998



Уставни суд утврђује да су разлози наведени у иницијативи недовољни да би се довело у сумњу уставност оспорених одредби. Ставом 1. члана 81. искључена је елиминаторна клаузула, и на тај начин је испуњен уставни налог о обезбеђивању пуне равноправности припадника националних мањина.<sup>105</sup> У погледу овлашћења Републичке изборне комисије да одлучује о томе да ли одређена изборна листа има положај политичке странке, Уставни суд такође сматра да нема повреде уставности овом одредбом. Наиме, у самом члану 81. дефинисано је ко се сматра политичком странком припадника националних мањина. Републичка изборна комисија приликом доношења ове одлуке примењује закон, односно води се критеријумима предвиђеним овим законом.

У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу Закон о политичким странкама.<sup>106</sup> Он још ближе дефинише критеријуме по којима се одређује политичка странка националне мањине. Овај закон се у односу на Закон о народним посланицима јавља као посебан закон. У том смислу примењују се правила *lex specialis derogat legi generali*, *odnosno lex posterior derogat legi priori*. На основу наведеног, по оцени Уставног суда став 4. члана 81. не доводи у питање остваривање Уставом зајемчених права припадника националних мањина у изборном поступку.

Што се тиче одредбе 84. Закона, Уставни суд је својом одлуком ову одредбу прогласио неуставном. Овим чланом било је предвиђено да је подносилац изборне листе дужан да у року од 10 дана од објављивања укупних резултата избора, доставити РИК-и податке о томе којим се кандидатима са изборне листе додељују добијени посланички мандати. Уколико подносилац пропусти овај рок, РИК ће му наложити да у накнадном року од 5 дана достави ове податке уз упозорење на последице непоступања. Ако подносилац пропусти и овај рок, онда ће РИК решењем расподелити добијене мандате кандидатима са те изборне листе према њиховом редоследу на листи. На основу ових одредби може се закључити да су посланичке странке те које расподељују добијене мандате, независно од редоследа кандидата са те листе. На тај начин се крше Уставом зајемчен принцип суверености грађана, као и принцип непосредних избора. Ако политичка странка сама расподељује мандате, независно од редоследа кандидата са листе, онда грађани фактички гласају само за одређену листу, односно партију. На овај начин

---

<sup>105</sup> Чл. 100 ст. 2 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>106</sup> Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015- одлука УС

политичке странке прелазе границу свог политичког деловања, односно потчињавају власт себи, што је Уставом забрањено.<sup>107</sup> Са друге стране, поштовањем редоследа кандидата са листе, не би се довело у питање и заступљеност односно равноправност полова, с обзиром да постоји законска обавеза свих изборних листа да свако 4. место на листи резервишу за припаднике мање заступљеног пола.

У непосредној вези са неуставним чланом 84. је и члан 92. Закона о народним посланицима којим је предвиђено начин попуњавања упражњених посланичких места. Иако није покренут поступак за оцену уставности овог члана, с обзиром на повезаност са чланом 84., Уставни суд је оценио да додељивање односно „замена“ мандата мора се извршити искључиво према редоследу који кандидати заузимају на изборној листи.

Уставни суд је у овом предмету одлучивао и о оспореној одредби Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика које је донела Републичка изборна комисија. Спорном одредбом било је предвиђено да се уз изборну листу обавезно прилаже и следећа документација: најмање 10.000 судски оверених изјава бирача који подржавају изборну листу, сложених по азбучном реду презимена бирача, односно најмање 3.000 судски оверених изјава бирача, ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина. Решењем Уставног суда ГУп-42/2008 од 8. априла 2008. године обустављено је извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу наведене одредбе члана 28. тачка 8. Упутства у делу који гласи: "односно најмање 3.000 судски оверених изјава бирача ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина". Основ за доношење овог Упутства био је Одлука о координираном спровођењу свих избора расписаних за 11. мај 2008. године ("Службени гласник РС", бр. 27/08, 31/08 и 38/08). Међутим, овај акт је био привременог карактера, и односио се за конкретне изборе из те године. Самим тим је и важење Упутства исцрпљено окончањем ових избора. С обзиром да је Уставни суд обуставио поступак оцене уставности спорне одредбе овог Упутства, стекли су се услови да се укине решење о обустави мере извршења појединачног акта односно радње од 8. Априла 2008. године.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Чл. 5 ст. 4 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>108</sup> Чл. 56 ст. 2 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

У погледу иницијативе која се односила на то да Народна скупштина може имати 250 посланика само када сви уписани бирачи изађу на гласање, јер у супротном би се дискриминисала лица која нису гласала, Уставни суд констатује да састав односно број посланика централног представничког тела предвиђен Уставом, и да се он не може мењати нити доводити у везу са бројем бирача и бројем гласалих.

## 4.2. Предмет IУз -52/2008

У овом предмету покренут је поступак за оцену уставности члана 18., 43. И 47. Закона о локалним изборима. Поступак за оцену уставности ових одредби покренут је на основу више иницијатива поднетих Уставном суду. У једној од иницијатива тражено је и да се до доношења коначне одлуке о уставности ових одредби обустави извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу поменутих чланова закона.

На одржаној јавној расправи у погледу спорних одредаба изнета су два различита мишљења. Члан 18 тицао се општих услова кандидовања, који се једнако односио на све учеснике изборног поступка. У погледу овог члана, већинско мишљење је било да он својом садржином не ограничава права припадника националних мањина на политичко репрезентовање. Са друге стране, мишљење које су заступали подносиоци иницијативе, сматрали су да се ова одредба није у сагласности са Уставом, јер се припадници националне мањине доводе у неравноправан положај са припадницима већинског народа у поступку кандидовања на локалним изборима.

Одборници се бирају на период од четири године на непосредним тајним изборима у складу са законом.<sup>109</sup> Сврха прописивања општих услова кандидовања је да се обезбеди делотворно представљање свих грађана у скупштини јединице локалне самоуправе, па тако и припадника националних мањина. Уставни суд указује да је у поступку кандидовања потребно укључити и бираче. То се постиже на тај начин што се као услов за утврђење изборне листе прописује и подршка одређеног броја бирача. На овај начин повећава се и одговорност подносилаца изборних листа и спречава злоупотреба изборног права.

Дакле, законодавац је у складу са чл. 180. став 3. прописао опште услове кандидовања. Поставља се питање да ли се овим условима повређена права припадника националних мањина? По оцени Уставног суда, услови, који се тичу минималног броја бирача који треба да подрже листу, као и број одборника који треба да буду предложени на листи, нису такви да би припаднике националних мањине довеле у суштински неједнак положај у односу на припаднике већинског народа.

---

<sup>109</sup> Чл. 180 ст. 3 Устав Републике Србије *„Службени гласник РС*, бр. 98/06.

У члану 40. став. 5. Закона о локалним изборима предвиђено је да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Уставни суд указује да законодавац, увођењем природног прага уместо законског изборног прага, предвидео посебне мере ради остваривања пуне равноправности припадника националних мањина. Као што смо поменули у претходном предмету, законодавац има овлашћење да уреди изборни поступак, и одлучи на који начин ће обезбедити равноправност и сразмерну заступљеност припадника националних мањина. Уставни суд закључује да одредба 18. Закона о локалним изборима у складу са Уставом. На питање да ли је довољно само у фази расподеле мандата пружити заштиту или је потребно прописати посебне услове и у фази кандидовања односно почетној фази избора одговор треба дати Народна скупштина као законодавни орган. Таква питања нису предмет уставносудске оцене.

Што се тиче спорног члана 43. Закона о локалним изборима, он је предвиђао рокове у коме се достављају подаци о кандидатима са изборне листе. Ове податке доставља подносилац изборне листе. Према овом члану он има слободу да добијене мандате расподели по сопственом избору. Дакле, грађани гласају за одређену листу, али редослед кандидата са листе нема значаја с обзиром да подносилац листе расподељује мандате. Устав предвиђа да су грађани носиоци суверености. Политичке странке имају значајну улогу у поступку демократских избора. Међутим, као што је већ поменуто, оне не могу вршити непосредно власт, нити је потчинити себи. Овом спорном одредбом се подносиоци изборних листа јављају као посредници између бирача и њихових представника. Самим тим, нарушен је принцип непосредних избора. Ова одредба није у складу ни са Уставом зајемченим правом грађана на локалну самоуправу, с обзиром да грађани ово право остварују преко слободно изабраних представника, односно одборника бираних на непосредним изборима. Њиме се повређује и изборно право, такође зајемчено Уставом. Из наведених разлога Уставни суд је прогласио овај члан неуставним.

Члан 47. Закона о локалним изборима, који ће се више пута понављати у наредним предметима (јер се њиме повређује и изборно право), предвиђао је могућност закључења уговора између одборника и носиоца листе којим су уређивали међусобне односе, и којим је носилац листе стицао овлашћење да у име одборника поднесе оставку. Приликом

закључења оваквог уговора одборник је унапред потписивао своју оставку коју није могао накнадно опозвати. (тзв. „Бланко оставка“). Оваквом одредбом омогућено је носиоцу листе да слободно располаже мандатом одборника, тако што је самостално одлучивао да ли ће и када реализовати дато овлашћење.

Опште Уставно начело предвиђа да су грађани носиоци суверене власти. Уставом је такође зајемчено и њихово право на локалну самоуправу.<sup>110</sup> Они ово право остварују преко слободно изабраних представника, односно одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе, који у њихово име и у њиховом интересу одлучују о пословима од локалног значаја. Устав не предвиђа ограничење мандата изабраног представника односно одборника. Другим речима, одборник је потпуно слободан у представљању оних који су га изабрали. Та слобода огледа се у независности одборника од спољних утицаја, приликом гласања и одлучивања у локалном представничком телу. Слободан мандат народних представника је један од основних принципа на којима се темељи једна демократска и правна држава. Функција одборника скупштине представља јавну функцију. Одборник не може располагати правом на вршење те функције тако што ће га пренети на треће лице. Уговор који се преноси право располагања мандатом је уговор приватног права. Са друге стране, мандат као вид јавноправног односа не може бити предмет таквог уговора. Треба указати и на то да изјава о оставци, представља израз слободне воље. Када носилац листе сам одређује када ће, и да ли ће поднети оставку онда можемо рећи да таква оставка не представља чин слободне воље одборника. Политичка странка која на основу овако закљученог уговора располаже мандатом одборника стиче право да у било ком тренутку поднесе оставку одборника и заменити га другим одборником, нарочито у случајевима када се не повинује налозима странке, односно у случају његове „непослушности“. Тиме се ограничава и слобода мишљења одборника. Иако он ужива имунитет за дато мишљење у скупштини, он га не штити од подношења бланко оставке, тако да је његов став односно мишљење најчешће мишљење политичке странке која располаже његовим мандатом. На овај начин се политичким странкама омогућује непосредно вршење власти, односно да подреде себи власт што је у супротности са Уставом. На основу свих наведених разлога, Уставни суд оценио је да је ова одредба супротна Уставу и потврђеним међународним уговорима, због чега је проглашена неуставном.

---

<sup>110</sup> Чл. 176 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

### **4.3. Предмет Уж-748/2009**

Уставни суд усвојио је уставну жалбу поднету 15. маја 2008. године против пресуде Окружног суда у Смедереву због повреде изборног права гарантованог чл. 52 Устава. Наиме, подносиоци уставне жалбе су били изабрани за одборнике у Скупштини општине Велика Плана са одређене изборне листе. Овлашћени подносилац ове листе предао је скупштини општине Велика Плана бланко оставке ових одборника. Како на седници скупштине општине ове оставке нису прихваћене, подносилац листе је поднео жалбу Окружном суду у Смедереву због недоношења одлуке о престанку мандата. Окружни суд донео је одлуку о престанку мандата, што је и разлог подношења уставне жалбе, управо јер је оваквом одлуком повређено изборно право.

Оно што привлачи пажњу у овом предмету је институт бланко оставке. „Бланко“ оставка представља изјаву воље посланика о повлачењу са функције, која се потписује унапред, најчешће у тренутку прихватања партијске кандидатуре.<sup>111</sup> Подносилац изборне листе и кандидати за одборнике у Скупштини општине Велика Плана, закључили су уговор о регулисању међусобних односа, који је оверен од стране суда, и закључен у складу са одредбама члана 47. Закона о локалним изборима који је предвиђао институт овог уговора, односно бланко оставке. Овим уговором су кандидати за одборнике ставили на располагање свој мандат подносиоцу изборне листе. Самим тим, он је могао да у њихово име поднесе оставку на функцију одборника и да самостално одлучи да ли ће и када поднети оставку и да оставку преда председнику Скупштине општине Велика Плана.

Уставни суд оценио је да члан 47 из поменутог закона није у складу са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Овим чланом се повређује Уставом гарантовано право да се буде биран, јер шире посматрано, оно право представља и право да се задржи мандат као и слободно и несметано уживање мандата у периоду на који је одборник изабран. Један од начина на који може престати мандат одборнику јесте оставка. Оставка представља слободну изјаву воље. Код бланко оставке слободне изјаве воље нема, стога овде постоји повреда пасивног бирачког права.

Ако оспорену пресуду Окружног суда посматрамо са аспекта судије, можемо је оправдати с обзиром да је закључен уговор у складу са Законом о локалним изборима. У пракси се судија увек држи стриктно закона. Управо се овде истиче улога Уставног суда,

---

<sup>111</sup> И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, стр. 71.

који се јавља као „чувар Устава“ и који овакве одредбе закона отклања из правног система наше земље. Усвајањем уставне жалбе наложено је Управном суду да у року од 30 дана од достављања одлуке измени оспорени појединачни акт којим је утврђен престанак мандата подносилаца уставне жалбе, у складу са ставовима Уставног суда израженим у донетој одлуци.

Уставни суд се пре свега стара о заштити уставности и законитости. То је његова примарна надлежност. Уставни суд у поступку нормативне контроле може да касира неуставни нормативни акт, да га поништи или укине и тако елиминише из правног поретка.<sup>112</sup> На тај начин он непосредно штити принцип уставности и законитости а тиме и основна људска права. Одлука Уставног суда а IУз-52/2008 којом је члан 47. Закона о локалним изборима проглашен неуставан, од великог је значаја за праксу Уставног суда, јер је у великом броју предмета усвојена уставна жалба којом се тражило повраћај мандата, односно заштита изборног права које је нарушено овим спорним чланом.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> М. Настић, *op. cit.*, стр. 127.

<sup>113</sup> „Службени гласник РС“, број 34/10, 21. мај 2010. године.



#### **4.4. Предмет Уж-5308/2010**

У овом предмету усвојена је уставна жалба изјављена против решења Управног суда - одељење у Нишу. Подносиатељка је уставном жалбом тражила да Уставни суд поништи решење Управног суда, и да јој се досуди на име накнаде нематеријалне штете износ од 1. 000. 000. динара.

Наиме, након што је поднета „бланко оставка“ Скупштина општине Лебане донела је одлуку о престанку одборничког мандата, у овом предмету, подносиоца уставне жалбе. Подносиатељка се овде обратила захтевом Скупштини општине, траживши повраћај мандата у складу са чланом 61. Закона о Уставном суду. Према овом члану захтев за измену појединачног акта који је донет на основу неуставне одредбе подноси се надлежном органу, што је у овом случају и учињено. Након пропуштања Скупштине општине да се изјасни по захтеву, подносиатељка се обратила жалбом Вишем суду у Лесковцу, као и тужбом Управном суду због „ћутања управе“ којом је тражено да Управни суд поништи одлуку Скупштине општине о престанку мандата. Виши суд огласио се ненадлежним и жалбу је уступио Управном суду. Управни суд спојио је расправу о предметима у један поступак, сматрајући да се ради о истој правној ствари. Он је жалбу одбацио као недозвољену образлажући да је за решавање питања о повраћају мандата надлежан Уставни суд. Поставља се питање зашто се Управни суд огласио ненадлежним? Члан 198. став 2. Устава Републике Србије каже *„Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“*<sup>114</sup> Овакво решење предвиђа се и законом.<sup>115</sup> У овом случају можемо рећи да није било друге солуције у погледу судске заштите. Да се подносиатељка, уместо Управном суду обратила Уставном суду, као што је Управни суд у свом образложењу и навео, онда би смо могли рећи да је било друге солуције, односно да нису била исцрпљена сва правна средства. Овде би Уставни суд у свом образложењу указао на пропуст да се пред Управним судом реши управни спор поводом „ћутања управе“.

---

<sup>114</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>115</sup> „У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“, Чл. 3 став 2 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

У свом образложењу Уставни суд констатује да је оспорени акт Управног суда којом је одбачена жалба процесног карактера (није одлучивано у меритуму о праву странке). Међутим с обзиром да је Управни суд био надлежан у конкретном случају, оспореним решењем је повређено изборно право гарантовано чланом 52. Устава Републике Србије. Уставни суд је оценио да у овом случају последице учињене повреде права су такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде, како би надлежни суд у поновном поступку донео одлуку по тужби подносиоце.

У овом предмету може се видети исправан начин коришћења доступних правних средстава у остваривању својих права. Колики значај има коришћење доступних видова правне заштите у складу са законом можемо видети у наредном случају.

#### **4.5. Предмет Уж-1045/2015**

Уставни суд примио је уставну жалбу 18. фебруара 2015. године, уперену против пресуде Основног суда у Нишу П. 4010/13 од 19. марта 2014. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 1758/14 од 1. јула 2014. године. Подносилац жалбе сматрао је да је донетим пресудама повређено начело забране дискриминације, право на правично суђење, право на једнаку заштиту права као и изборно право која су зајемчена Уставом Републике Србије.<sup>116</sup>

У поступку пред Основним судом у Нишу одбијен је тужбени захтев тужиоца, односно подносиоца уставне жалбе уперен против Градске општине Медијана као тужене стране. Захтевом се тражила надокнада штете услед незаконитог одузимања мандата. Још једном треба указати на ширину заштите коју ужива изборно право. Да би се остварила пред Уставним судом по поднетој Уставној жалби треба бити испуњене одређене препоставке. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.<sup>117</sup>

У поступку пред првостепеним судом, суд је одбио тужбени захтев за надокнаду штете, утврдивши да је тужени, одлуку о престанку мандата донео на основу одредби чланова 47. и 49. Закона о локалним изборима. У одлуци о престанку мандата коју је донео надлежни орган, тужени у овом случају, садржана је поука о правном леку која упућује на окружни суд. Тужилац се обратио председнику Градске општине Медијана захтевом за изменом одлуке о одузимању мандата. На овај захтев уопште није добијен одговор. Овде је тужиоцу остала могућност да се обрати Управном суду тужбом којом тражи од надлежног органа (Градске општине) да измени појединачни акт о престанку мандата. Међутим, он се поново обратио председнику Скупштине општине. Ни по поновљеном захтеву није добијен одговор. То основни суд и наводи у свом образложењу.

Као што смо у претходном случају поменули, чл. 47 Закона о локалним изборима је одлуком Уставног суда проглашен неуставан. (одлука Уставног суда а IУз-52/2008 21. април 2010). Отуда и оправдан захтев за изменом појединачног акта који је донет на

---

<sup>116</sup> Чл. 21, Чл. 32 ст. 1, Чл. 36 ст. 1, Чл. 52 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр 98/06.

<sup>117</sup> Чл. 170 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр 98/06.

основу члана овог Закона. Члан 61 Закона о Уставном суду каже: *свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има права да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет.*<sup>118</sup>

Овај предлог за измену се може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у Службеном гласнику Републике Србије, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године.

Заштита изборног права се остварује у складу са законом. Управо је у овим законима предвиђен пут, односно процедура остваривања овог права и начин отклањања последица примене општег акта чија је неуставност утврђена, као и рокови у којима се могу предузимати поједине правне радње. У овом предмету тужилац се обраћа председнику Градске општине, сматрајући га надлежним у конкретној ситуацији. Овај орган јесте надлежан у датој ситуацији. Међутим, с обзиром да није одговорио по захтеву, тужиоцу остаје право да у предвиђеним роковима покрене управни спор пред Управним судом. Основни суд је такође констатовао да тужилац није поднео уставну жалбу, нити је у поступку пред Уставним судом донета одлука о начину отклањања последица насталих применом општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом.

Појединачни акт није измењен, јер правна заштита није остварена на законом предвиђен начин, односно у законом предвиђеном поступку, кривицом тужиоца, што је утврдио Основни суд. Према његовој пресуди овде нема основа за надокнаду штете. Да је дошло до измене појединачног акта донетим на основу неуставне одредбе, у законом предвиђеном поступку, онда би накнада штете која се захтевала имала свој основ, што би довело до усвајања тужбе.

Против одлуке Основног суда, поднета је жалба тужиоца у којој је истицано да првостепени суд погрешно и непотпуно утврдио чињенично стање и погрешно применио

---

<sup>118</sup> Чл. 61 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

материјално право. Ова жалба је одбијена као неоснована. У свом образложењу Апелациони суд наводи разлоге неоснованости. У складу са одредбама Закона о облигационим односима, свако је дужан да надокнади штету ономе коме је проузрокује.<sup>119</sup> Према мишљењу Апелационог суда, тужилац у првостепеном поступку није доказао да штета коју је претрпио последица кривице тужене. Одлука коју је донела Градска општина Медијана донета је у складу са тада важећим одредбама Закона о локалним изборима. Спорна одредба овог закона, која је касније проглашена неуставном, а на основу кога је донет појединачни акт не може бити разлог за надокнаду штете.

Због „ћутања управе“, Управном суду поднета је била и тужба 25. јуна 2012. године. Један од тужиоца био је и подносилац Уставне жалбе. Ова тужба је од стране Управног суда одбачена закључком. У образложењу одлуке наводи се да тужба не испуњава услове који се тичу садржине тужбе предвиђене законом.<sup>120</sup>

Марта 2015. године, исти подносиоци су се захтевом обратили Уставном суду, траживши извршење одлуке ГУз-52/2008 којом је спорна одредба Закона о локалним изборима проглашена неуставном. Овај захтев је одбачен закључком Уставног суда. Разлог томе јесте што нису била исцрпљена сва правна средства. Није вођен управни спор због „ћутања управе“.

Овај случај заправо показује колику важност има сама процедура заштите. Постоји обавезност коришћења прописаног правног пута. Да је она поштована у овом случају прихватање захтева за надокнаду штете не би се довело у питање. Та редовна процедура би изгледала овако: Најпре пред надлежним органом би се покушала остварити заштита жалбом на донету одлуку о одузимању мандата. (У овом предмету, пред градском општином Медијана). Ако не би била усвојена жалба, покретање управног спора би била следећа солуција. Тек ако ни одлуком Управног суда се не оствари тражена заштита, могуће је покренути поступак пред Уставним судом. Такође, подносилац је након исцрпљивања правних средстава у поступку за измену акта имао право да поднесе и захтев извршење одлуке Уставног суда ГУз-52/2008. Подносилац је имао на располагању делотворна правна средства за заштиту свог изборног права, међутим он их није

---

<sup>119</sup> Чл. 154 ст. 1 Закон о облигационим односима, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

<sup>120</sup> Чл. 22 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

искористио, односно није их користио на начин и у роковима прописаним законом. Из изнад наведених разлога Уставни суд одбио је Уставну жалбу подносиоца.

На одговор да ли је повређено право на правично суђење у погледу различитости поступања одговара негативно, с обзиром да пресуде које је подносилац приложио као доказе нису донете у идентичној чињеничној и правној ситуацији као и оспорена пресуда.

Што се тиче истакнуте повреде начела забране дискриминације, Уставни суд наглашава да се повреда овог начела не може утврђивати уколико претходно није утврђена повреда неког Уставом зајемченог права, узимајући у обзир акцесорну природу овог права. У погледу ових захтева одбачена је Уставна жалба због недостатка процесних претпоставка.

#### **4.6. Предмет Уж-5696/2014**

У овом предмету уставна жалба је поднета против одлуке Апелационог суда у Новом Саду због повреде права на једнаку заштиту права, изборног права и права на учешће у управљању јавним пословима. Том одлуком преиначена је првостепена пресуда којом је тужили, која је у овом случају подносилац уставне жалбе, досуђена накнада материјалне штете због одузимања мандата.

Наиме, Скупштина општине Инђија донела је одлуку о престанку мандата на основу оставке подносиоца уставне жалбе коју је у њено име поднео подносилац листе. Дакле, и овде имамо случај са бланко оставкама. Како је одредба 47 Закона о локалним изборима, која је допуштала овај вид располагања мандатом, проглашена неуставном, тужилца се обратила Скупштини општине захтевом за повраћај мандата. С обзиром да је захтев одбијен, тужилца се обратила Управном суду ради заштите свог права. Управни суд је одбацио жалбу као недозвољену. Једино средство заштите које је остало на располагању тужили јесте обраћање Уставном суду. Он усваја уставну жалбу тужилце, поништава донету одлуку Управног суда и налаже му да одлучи о захтеву за измену појединачног акта. Затим, Управни суд доноси пресуду у корист тужилце, након чега се она обратила Скупштини општине да јој се врати мандат. Одлуком скупштине општине из 2012 године тужили је мандат враћен.

У овом предмету можемо видети како је поштован законити редослед остваривања правне заштите. Међутим, од тренутка кад је мандат одузет до доношења одлуке о враћању мандата протекло је готово четири године. Подносиатељка уставне жалбе сматра да је услед незаконитог рада државних органа претрпела материјалну штету, с обзиром да већи део мандата није могла да врши због тога што јој је био одузет. Њен захтев се односио на накнаду одборничког паушала у одређеним новчаним износима као и накнаду за чланство у радно тело Скупштине. Апелациони суд са друге стране сматрао је да нема основа за исплату накнаде материјалне штете, с обзиром да су повраћајем мандата отклоњене последице настале применом неуставне одредбе.<sup>121</sup> Према овом члану ако се последице настале услед примене неуставне одредбе не могу отклонити изменом се последице отклоне реституцијом, накнадом штете или на други начин.

---

<sup>121</sup> Чл. 62 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

Закон о облагационим односима каже да ко другој штети проузрокује дужан је да је надокнади, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице. Да ли постоји кривица тужене, односно Скупштине општине Инђија у конкретном случају? Одговор је не, с обзиром да се поступало на основу тада важеће неуставне одредбе. То исто закључује и Уставни суд у својој одлуци. Из утврђеног чињеничног стања не може се закључити да је постојала кривица тужене.

Подноситељка уставне жалбе је накнадно доставила Уставном суду и пресуде Основног суда у Старој пазови П. 560/14 из 2015г. и Апелационог суда у Новом Саду Гж. 606/15. У овим предметима тужиоцу досуђена надокнада штете. Уставни суд, по правилу, неће разматрати одлуке које су накнадно достављене као доказ различитог поступања другостепеног суда у истоветним чињеничним и правним ситуацијама, а које су донете након доношења правноснажне пресуде која је оспорена уставном жалбом. Поставља се питање да ли овде постоји повреда права на једнаку заштиту права зајемчену чланом 36 Устава? Различито поступање постоји када судови последње инстанце, у истој чињеничној и правној ситуацији донесу различите одлуке. Овде није постојала истоветна чињенична и правна ситуација, с обзиром да у наведеним пресудама, одузет мандат је истекао, тако да је једини начин отклањања насталих последица била надокнада штете. Уставни суд је потврдио наводе из образложења Апелационог суда и одбио уставну жалбу.

Међутим, да ли су заправо отклоњене последице изменом појединачног акта као што то сматра Апелациони суд? Стварно гледано, враћен мандат се могао вршити само неко кратко време до његовог истека. С обзиром на дугачак поступак повраћаја мандата, његово враћање након више од три године након стицања није могао отклонити настале последице. Па и ако узмемо у обзир образложење Уставног суда, да право одборника на накнаду за учешће у раду Скупштине општине је акцесорне природе, мишљења сам да је престојало протумачен члан 62 Закона о Уставном суду. Погрешан у смислу стриктног држања за одредбу закона. Да ли је било довољно само вратити мандат након толико година да би се отклониле последице, или је потребно још неки вид правичног задовољења подносиоца уставне жалбе? Да је у међувремену истекао мандат, несумњиво је да би подносиоца остварила своје право на надокнаду штете.



#### **4.7. Предмет Уж-688/2011**

У овом предмету имамо ситуацију где је усвојена уставна жалба подносиоца, која је поднета због повреде изборног права. Жалбом се тражило од Уставног суда да констатује повреду изборног права и наложи уклањање повреде права, односно повраћај одузетог мандата. И овде је случај да услед бланко оставке одузет одборнички мандат на основу одлуке Скупштине општине Владичин Хан.

Већ смо поменули да први корак заштите изборног права, када је оно повређено поступањем на основу неуставне одредбе, јесте обраћање надлежном органу који је донео такав акт, ради његове измене. Иако се подносилац уставне жалбе обратио Скупштини захтевом за враћање мандата, овај захтев није ни стављен на дневни ред Скупштине општине. Подносилац се затим обраћа Управном суду, сматрајући га надлежним у конкретној ситуацији да реши управни спор, настао усред „ћутања управе“. Управни суд је жалбу подносиоца одбацио као недозвољену. Он се позвао на члан 49. Закона о локалним изборима који предвиђа да се жалба у конкретном случају може изјавити надлежном окружном суд. Међутим, указује на то да ниједан закон не предвиђа могућност да се жалбом тражи измена судске пресуде којом је утврђен престанак мандата одборника. С обзиром да Скупштина општине није пружила заштиту изборног права у конкретном случају, према мишљењу Управног суда, заштита се треба потражити код Уставног суда.

Уставни суд у свом образложењу налази да је подносилац, најпре, поступио у складу чланом 61. Закона о Уставном суду и обратио се надлежном органу захтевом за измену одлуке о одузимању мандата. Такође констатује да је, након пропуста надлежног органа да одлучи по захтеву, подносилац имао право да се обрати Управном суду.<sup>122</sup> Већ поменути члан 3. став 2. Закона о управним споровима предвиђа да предмет управног спора могу бити и коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на законом заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају закон не предвиђа другачију судску заштиту. То и јесте био случај у овом предмету. Надлежни орган није одговорио на захтев подносиоца, чиме је овај стекао право да пред Управним судом

---

<sup>122</sup> Чл.198 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр 98/06.

покрене управни спор због „ћутања управе“.<sup>123</sup> Овај поступак се може покренути под условима и роковима прописаних одредбама Закона о управним споровима.<sup>124</sup>

На основу наведених одредби, може се закључити да је одлука Управног суда којом је жалба подносиоца одбацује и упућује се да заштиту тражи пред Уставним судом неоснована. Да се у конкретном случају подносилац обратио најпре Уставном суду, ова жалба била би одбачена с обзиром да не би била исцпрљена сва правна средства. У пракси Уставног суда, често можемо видети ситуацију у којој овај орган поништава одлуку Управног суда који се огласио ненадлежним и враћао му предмет на поновно решавање.

У погледу последица одузетог мандата, с обзиром да је мандат подносиоца у међувремену истекао, последице се не би могле отклонити враћањем истог. Са друге стране није било могуће ни правично задовољење у виду накнаде штете, с обзиром да Уставни суд поступа само у оквиру истакнутог захтева, а такав захтев није био постављен у уставној жалби. Уставни суд је у складу са чланом 89. Закона о Уставном суду одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде права оствари објављивањем ове одлуке у Службеном гласнику Републике Србије.

---

<sup>123</sup> Чл. 15 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

<sup>124</sup> Чл. 19 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

#### 4.8. Предмет Уж-2191/2009

Поднета је уставна жалба против одлуке-предлога управног одбора Адвокатске коморе Србије од 5. септембра 2009. године и одлуке Народне скупштине Републике Србије донете 26. октобра исте године, због повреде изборног права и права на учешће у управљању јавним пословима. Подносилац је од Уставног суда тражио да се пониште наведене одлуке, те да се донесе нова одлука о утврђивању кандидата од стране скупштине АК Србије, а потом и одлука Народне скупштине. Изборно право, као што смо већ поменули у тексту зајемчено је чланом 52. Устава Републике Србије. Право на учешће у управљању јавним пословима гарантује се чланом 53. Устава.

Наиме, Адвокатска комора је требало да предложи кандидата за члана Високог савета судства из реда адвоката. У жалби подносилац наводи, да је тај предлог заснован на одлуци Управног одбора Адвокатске коморе Србије, а не скупштине, сматравши да је скупштина АК Србије једини надлежан орган да предложи кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда адвоката. Изборне чланове Високог савета судства бира Народна скупштина на предлог овлашћених предлагача. Овлашћени предлагач за изборног члана савета из реда адвоката је Адвокатска комора Србије.<sup>125</sup> Важно је поменути и чл. 36. Закона о Високом савету судства који каже да поступак предлагања кандидата за изборног члана Савета из реда адвоката организује и спроводи Адвокатска комора Србије на начин који се обезбеђује најшира представљеност њених чланова; да се поступак кандидовања, избора и предлагања спроводи на начин и у роковима које својим актом одреди АК Србије, те да Адвокатска комора Србије доставља предлог кандидата Народној скупштини.<sup>126</sup>

Уставни суд је дописом затражио од АК Србије да достави записник са седнице Скупштине АК Србије као и са седнице Управног одбора, што је Адвокатска комора и учинила. Што се тиче извештаја са седнице Управног одбора, важно је напоменути тада важећи члан 23. став 1. тачка 15. Статута Адвокатске коморе Србије, из ког се посредно може закључити да је Управни одбор надлежан за доношење одлуке о утврђивању предлога кандидата за изборног члана Високог савета судства и Државног већа тужилаца из реда адвоката.

---

<sup>125</sup> Члан 20 ст. 4 Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.

<sup>126</sup> Члан 36 Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.

На овој седници Управни одбор донео је одлуку да АК Србије предложи по једног кандидата за изборне чланове наведених органа и да се избор изврши јавним гласањем о сваком појединачном кандидату. Од пет предложених кандидата, четири нису добила нити један глас, међу којима је и подносилац уставне жалбе. На основу овог гласања је и донета одлука Управног одбора која се оспорава. Овај предлог је прихватила Народна скупштина својом одлуком о избору за члана састава Високог савета судства из реда адвоката, која је такође предмет Уставне жалбе. Треба поменути да Закон о Високом савету судства уређује само поступак кандидовања и предлагања кандидата за чланове Високог савета судства из реда судија. С друге стране, Адвокатској комори Србије препуштено је да сама уреди овај поступак, уз обавезу да се спроведе на начин који ће обезбедити најширу представљеност њених чланова.<sup>127</sup>

У образложењу одлуке о одбијању Уставне жалбе, Уставни суд се позива на тада важеће одредбе Статута АК Србије Чл. 23. став 1. тачка 15. који је предвиђао да је Управни одбор тај који бира представнике коморе у другим организацијама и органима, па оцењује да из Статута несумњиво проистиче и овлашћење овог органа да међу пријављеним кандидатима изабере оног који ће бити предложен Народној скупштини за члана Високог савета судства из реда адвоката. Поред тога закључује да из ових одредби произилази да Управни одбор представља Скупштину коморе „у малом“ указујући на делегатски принцип на коме почива састав овог органа. Наводи подносиоца уставне жалбе о томе да Управни одбор није надлежан да донесе одлуку о утврђивању кандидата, већ то треба да учини Скупштина АК Србије као „једини легалан орган“ према мишљењу Уставног суда немају основа. Према Важећим одредбама Статута АК Србије Скупштина јесте највиши орган АК Србије.<sup>128</sup> Међутим, у овом Статуту јасно је утврђена надлежност ова два органа. Треба поменути одредбу овог статута који каже „Управни одбор бира кандидате за изборне чланове Високог савета судства и Државног већа тужиоца у складу са овим Статутом“.<sup>129</sup>

У члану 115. који се односи на део Статута којим се уређује поступак и критеријуми за избор кандидата за чланове ВСС и ДВТ, у ставу 2 наводи се да одлуку о утврђивању предлога за изборног члана Високог савета судства, односно Државног већа

---

<sup>127</sup> Чл. 115 ст. 1 Статут Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013.

<sup>128</sup> Чл. 15 Статут Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013.

<sup>129</sup> Чл. 33 ст. 36 Статут Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013.

тужиоца доноси Управни одбор Адвокатске коморе Србије.<sup>130</sup> Дакле, важеће одредбе Статута уопште не доводе у питање ко је надлежан за доношење ове одлуке, и према њима би такође Уставна жалба била одбијена позивајући се на изнад наведене чланове.

На одговор да ли је повређено изборно право гарантовано чланом 52. Устава, Уставни суд одговара негативно. Високи савет судства је установљен ради обезбеђивања независности и самосталности судова и судија. Он одлучује о избору и престанку функције судије, о дисциплинској одговорности судија, њиховом вредновању рада и другим питањима које се односе на положај судија. Његове изборне чланове чине судије, адвокати, професори правних факултета. Из свега овога може се закључити да функција Високог савета судства није политичке природе. То значи да одлуком Народне скупштине о избору за члана овог органа не може се повредити изборно право зајемчено Уставом. Чињеница да подносилац Уставне жалбе није изабран на јавну функцију, не доводи и до повреде изборног права. Подносилац није успео да оспори поступак предлагања за изборног члана Високог савета судства, нити је изнео доказе које би указале на његов неједнак положај. Из тог разлога је Уставни суд и закључио да оспореном одлуком Народне скупштине није повређено право на учешће у управљању јавним пословима зајемчено чланом 53. Устава.

Уставни суд такође закључује да одлука-предлог који је донео Управни одбор АК Србије не представља појединачни акт. Одлука-предлог овог органа је само једна од фаза за избор кандидата за члана Високог савета судства. Појединачним актом би се сматрала одлука Народне скупштине о избору за члана Савета из реда адвоката. Стога је у овом делу Уставни суд одбацио Уставну жалбу изјављену против одлуке-предлога Управног одбора АК Србије.

---

<sup>130</sup> Чл. 115 ст. 2 Статут Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013.

## ***5. Закључна разматрања***

У овом мастер раду смо најпре указали смо на значај самих избора, као и изборног права. Изборно право је основно, политичко право зајемчено Уставом. Оно се састоји из неколико права (активно и пасивно бирачко право, право кандидовања, право гласа, право на заштиту изборног права). Изборно право представља најдиректнији вид учешћа грађана у успостављању државне власти. Грађани су носиоци суверености. Они сувереност остварују посредно, преко изабраних представника на изборима. Да би се избори могли сматрати демократским, потребно је да ти избори буду слободни, поштени, непосредни, тајни и да се одржавају у редовним интервалима.

Уставносудска заштита изборног права представља само један од видова заштите која се предвиђа највишим правним актом наше земље. Заштита изборног права остварује се пре свега, пред органима надлежним за спровођење избора. То су изборне комисије и бирачки одбори. Изборне комисије се јављају као првостепени орган за решавање изборних спорова. Сваком бирачу, кандидату, подносиоцу листе кандидата пружа се право на приговор када посумња на постојање неправилности у вези изборног процеса. Против сваке одлуке коју донесе изборна комисија по приговору, могуће је покренути управни спор пред Управни судом. Овај поступак се покреће жалбом. Управни суд је централни орган за решавање изборних спорова.

Заштита изборног права пред Уставним судом може се остварити на неколико начина. Најпре, кроз његову нормативну надлежност. Основна надлежност Уставног суда је да оцењује уставност закона и других општих аката. По правилу ову надлежност Уставни суд остварује у поступку накнадне контроле. Овај поступак се може покренути како захтевом овлашћених предлагача, тако и решењем о покретању поступка уставности. Код нормативне надлежности Уставни суд није везан захтевом предлагача. Када Уставни суд донесе одлуку којом одређену одредбу изборног законодавства огласи неуставном, таква одредба се отклања из правног система наше земље. Једном од таквих одлука укинута је институт „бланко оставке“ који је омогућавао носиоцу листе да слободно располаже мандатом посланика односно одборника.

Непосредан вид заштите изборног права пред Уставним судом, јавља се у поступку по уставној жалби. Уставом из 2006. године уведено је ново правно средство заштите,

уставна жалба. Међутим, да би се могло изјавити ово правно средство, неопходно је бити испуњени одређени услови предвиђени законом. Она се може изјавити против појединачног акта или радње државног органа или организације којој су поверена јавна овлашћења, а којима су повређују или ускраћују Уставом загарантована људска права и слободе, под условом да нису исцрпљена или предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову заштиту. Право на подношење уставне жалбе припада сваком појединцу као титулару људских и мањинских права. Рок у коме се може изјавити уставна жалба је 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно предузимања радње којом се повређује, односно ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчено Уставом.

У поступку по уставној жалби, Уставни суд има овлашћење да поништи одлуке Управног суда, и врати предмет на поновно решавање. Ова касаторна овлашћења нису последица надређености Уставног суда Управном суду, јер он то и није. Ради се о два државна органа са јасно утврђеним надлежностима које су по правилу паралелне. Управни суд представља суд посебне надлежности који се јавља као централни орган за решавање изборних спорова. Он поступа по жалбама изјављеним против одлука органа надлежних за спровођење избора.

Изборни спорови не представљају класичне управне спорове. Њихова специфичност огледа се, пре свега, у правним средствима којима се иницира њихово решавање. Поступак решавања изборних спорова пред Управним судом покреће се жалбом. Такође поступак решавања изборних спорова пред Управним судом карактерише његово кратко трајање. Са друге стране, Уставни суд је посебан државни орган који се пре свега стара о заштити највишег правног акта наше земље. С обзиром да је изборно право зајемчено Уставом, отуда произилази право овог органа да поништава одлуке Управног суда, када овај пропусти да пружи заштиту истом.

Један од начина пружања заштите изборном праву од стране Уставног суда јесте и у поступку решавања изборних спорова. Законом о Уставном суду предвиђене су две врсте спорова за које је надлежан Уставни суд. То су изборни спорови који се покрећу због повреде изборног права у току избора, и са друге стране, изборни спорови у вези са верификацијом мандата народних посланика. Оно што карактерише ове поступке јесте њихово трајање. Рокови за покретање ових поступака су кратки, као и рокови у оквиру

којих Уставни суд доноси одлуку. Овако кратки рокови доводе у питање делотворност правног средства. У пракси, случајеви којима се иницира решавање изборних спорова пред Уставним судом бивају одбачени због неиспуњености процесних претпоставки. То повлачи за собом питање, који су то изборни спорови за које је надлежан Уставни суд?

Од значаја за решавање изборних спорова је усвајање препорука посматрачких мисија ОЕБС-а. Ове препоруке садрже принципе и стандарде, који треба да обезбеде један легитиман изборни систем, и који, када дође до изборног спора, треба да обезбеде његово ефикасно решавање.



## Литература

### Попис коришћене литературе:

- Азири Етем, Изборни системи и избори у републици Македонији: прошлост, садашњост и будућност, *Политичке перспективе 1, часопис за истраживање политике*, Београд, 2013, стр. 7-21.
- Birch Sarah, *Electoral systems and Political transformation in Post-Communist Europe*, 2003
- Вуковић Ђорђе, Вучетић Дејан, *Избори 2012 (Не)правилности у изборном процесу*, Ниш, 2013.
- Вучетић Дејан, *Заштита изборног права на локалним изборима*; у: Јовановић Милан (ур.); *Приручник за спровођење локалних избора*, Београд, 2016, стр. 209-224.
- Goodwin-Gill Guy S., *Free and fair Elections – new expanded edition*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006
- Dannemman Gerhard, Constitutional Complaints: The European Perspective, in: Cambridge University Press, (ed.), *International and comparative Law Quarterly*, Vol. 43, 1994pp. 142-153
- Марковић Ратко, Уставни суд у Уставу републике Србије од 2006. године, *Анали Правног факултета у Београду*, 55(2), година, LV, 2/2007 стр. 19-46.
- Миленковић Дејан, Марићевић Александар, *Заштита права грађана пред Управним судом - Водич за грађане*, Београд, 2013.
- Миленковић Дејан, *Органи надлежни за провођење избора, појам и облици изборне администрације (управе) у Србији*; у: О. Николић, В. Ђурић (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 180-207.
- Настић Маја, *Заштита изборног права у поступку пред Уставним судом*; у: НБП, *Журнал за криминалистику и право*, Вол. 18, бр. 3, Београд, 2013, стр. 123-140.
- Настић Маја, Изборни спорови – институционални механизми за решавање, *Правни живот - часопис за правну теорију и праксу*, бр 12/2015, Београд, стр. 577-594.
- Настић Маја, *Изборни спорови - однос Управног и Уставног суда*; у: Центар за јавно право (ур.), *Свеске за јавно право*, Сарајево, 2014, стр. 66-74.

- Настић Маја, Критеријуми слободних и поштених избора - међународни стандарди и Србија, *Правни живот - часопис за правну теорију и праксу*, бр. 12/2014, Београд, стр. 663-677.
- Настић Маја, *Правни принципи изборног система*, Ниш, 2017.
- OSCE, *Смернице за оцену законског оквира за изборе, друго издање*, 2018.
- OSCE, *Специјална мисија КДИЈП-а за процену избора у Републици Србији – коначни извештај*, Варшава, 2020.
- Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Нови Сад, 1999.
- Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Нови Сад, 2008.
- Пајванчић Маријана, *Пасивно бирачко право (посланичка способност)*; у: О. Николић, В. Ђурић (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 11-25.
- Пајванчић Маријана, *Уставна заштита људских права*, Нови сад, 2011.
- Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Ниш, 2011.
- Reynolds Andrew, Reilly Ben, Ellis Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, 2005
- Steinkühler Martin, *Scrutiny of elections under the German Basic Law and the role of the Federal Constitutional Court*, report on the XI International Conference: The Role of constitutional courts to ensure democratic elections, European Commission for Democracy through Law, CDL-JU, 2006, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- Стојановић Драган, *Изборни спорови у надлежности Уставних судова*; у: О. Николић, В. Ђурић (ур. ), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 26-50.
- Цесид, *Водич за заштиту изборног права*
- Цесид, *Изборна правда: овде, сада, сутра (случај Србија)*, Мај 2021.
- Chad Vickery, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections – GUARDE, IFES, Arlington*, 2011.

### ***Електронски извори***

- English.tse.jus.br, *Superior Electoral Court (TSE)*, преузето 28. 09. 2021.  
<https://english.tse.jus.br/the-electoral-justice/the-electoral-justice-1/the-electoral-justice>

- Правни портал – правна редакција профи систем – com-a, *Надлежност Уставног суда Србије*, преузето 22. 10. 2021. <https://www.pravniportal.com/nadleznost-ustavnog-suda-srbije/>
- Црта, *Без заштите изборног права, не знамо праву вољу грађана*, (2021); преузето 28. 09. 2021. <https://crta.rs/bez-dobre-zastite-izbornog-prava-ne-znamo-pravu-volju-gradjana/>

### ***Попис коришћене документације:***

- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 1990
- Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.
- Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 57/03-одлука УСРС, 72/03-др. закон, 75/03- испр. др. закона, 18/04, 101/05 - др. закон, 85/05 - др. Закон, 20/2011 - одлука УС, 36/2011, 104/2009 - др. Закон, 12/2020 и 68/2020.
- Закон о избору председника Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007 и 104/2009, др. закон.
- Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010- одлука УС, 54 201, 12/2020, 16/2020 - аутентично тумачење и 68/2020.
- Закон о облигационим односима, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.
- Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС
- Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.
- Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон
- International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 1966
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.
- Пословник Републичке изборне комисије, *Службени гласник РС*, бр. 92/20.
- Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Paris, 1952

- Статут Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013)
- Universal Declaration of Human Rights, Paris, 1948
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg 1998
- Council of Europe, *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) - Electoral Law*, Strasbourg, 2013

#### **База судске праксе Уставног суда**

- Закључак Уставног суда VIУ-101/2017, Билтен Уставног суда 2017. године
- Одлука Уставног суда IУ 197/02, *Службени гласник РС*, бр. 57/2003.
- Одлука Уставног суда IУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/2010
- Одлука Уставног суда IУп-42/2008, *Службени гласник РС*, бр. 28/2011
- Одлука Уставног суда Уж-5308/2010, од 01. 12. 2011. године
- Одлука Уставног суда Уж-748/2009, од 08. 12. 2011. године
- Одлука Уставног суда Уж-688/2011, од 24. 10. 2012. године, *Службени гласник РС*, бр. 113/2012
- Одлука Уставног суда Уж – 5696/2014, од 08. 12. 2016. године
- Одлука Уставног суда Уж-1045/2015, од 06. 04. 2017. године
- Одлука Уставног суда Уж-2191/2009, од 17. 06. 2010. године

## *Сажетак*

Изборно право је основно политичко право зајемчено Уставом. Оно је по својој природи вишедимензионално. Састоји се из неколико права. Ту подразумевамо активно и пасивно бирачко право; право кандидовања; право гласа; право на заштиту изборног права. Путем изборног права, грађани остварују учешће у формирању политичке власти једне земље. Носиоци суверености јесу грађани. Међутим, они суверену власт врше преко изабраних представника. Они се бирају путем слободних, непосредних, тајних избора.

Изборни поступак увек прате и одређене изборне неправилности. Када услед таквих неправилности дође до повреде изборног права, онда је неопходно пружити адекватну заштиту овом праву. Заштита изборног права је један сложени механизам, у коме учествује велики број органа. Она се пружа пре свега пред органима надлежним за спровођење избора. То су изборне комисије и бирачки одбори. Против одлука ових органа, заштита се може тражити пред Управним судом. Он се јавља као централни орган за решавање изборних спорова. Оно што карактерише поступак решавања изборних спорова пред овим органима је брзина доношења одлуке. Рокови су веома кратки. То се оправдава чињеницом да треба спречити ремећење изборне процедуре.

Део сложеног механизма заштите изборног права је и Уставни суд. Овај орган на неколико начина учествује у његовој заштити. Пре свега кроз своју нормативну надлежност. Нормативна надлежност представља основну надлежност Уставног суда. Ако нека одредба изборног законодавства није у складу са Уставом онда одлука којом је проглашава неуставном представља вид заштите изборног права. У надлежности Уставног суда је и решавање изборних спорова. Постоје две врсте изборних спорова за које је овај орган надлежан. Изборни спорови због повреде изборног права у току самих избора, и изборни спорови везани за верификацију мандата. Пракса Уставног суда поводом решавања изборних спорова је оскудна. Случајеви се одбацују услед недостатка процесних претпоставки. Потребно је јасно утврдити који су то изборни спорови за које је надлежан Уставни суд.

Веома значајно правно средство путем кога се може остварити заштита изборног права је уставна жалба. Надлежност Уставног суда да пружа заштиту изборном праву у поступку по уставној жалби је супсидијарног карактера. Тек када законом није предвиђен

други вид заштите онда се она може остварити пред Уставним судом. У поступку по уставној жалби, Уставни суд располаже касаторним овлашћењима. То значи да може поништити одлуку Управног суда, и вратити предмет на поновно решавање. Он није орган који је непосредно виши у односу на Управни суд. Ради се о посебном државном органу чија је примарна надлежност заштита Уставом зајемчених људских права и слобода. Изборно право спада у ова права, отуда и оправданост касаторних овлашћења.

Кључне речи: заштита изборног права; Уставни суд; изборни спорови; избори;

## *Summary*

### Constitutional court protection of suffrage

Suffrage is a basic political right guaranteed by the Constitution. It is multidimensional in its nature. It consists of several rights. Here we mean active and passive suffrage; the right to stand as a candidate; right to vote; the right to protection of the right to vote. Through the right to vote, citizens participate in the formation of the political power of a country. The bearers of sovereignty are the citizens. However, they perform sovereign power through elected representatives. They are elected through free, direct, secret elections.

The election procedure is always accompanied by certain election irregularities. When such irregularities violate the suffrage, then it is necessary to provide adequate protection to this right. The protection of the right to vote is a complex mechanism, in which a large number of State authorities participate. It is provided primarily to the authorities responsible for conducting elections. These are election commissions and polling boards. Against the decisions of these State authorities, protection can be seek in front of the Administrative Court. Administrative Court appears as the central State authority for resolving election disputes. What characterizes the procedure for resolving election disputes in front of these State authorities is the speed of decision-making. The deadlines are very short. This is justified by the fact that the disruption of the election procedure should be prevented.

The Constitutional Court is also part of the complex mechanism for the protection of the right to vote. This State authority participates in its protection in several ways. First of all, through its normative jurisdiction. Normative jurisdiction is the basic jurisdiction of the Constitutional Court. If a provision of electoral legislation is not in accordance with the Constitution, then the decision declaring it unconstitutional is a form of protection of the right to vote. The Constitutional Court is also competent to resolve election disputes. There are two types of electoral disputes for which this authority is competent. Electoral disputes due to violation of the right to vote during the elections themselves, and electoral disputes related to the verification of mandates. The practice of the Constitutional Court regarding the resolution of election disputes is scarce. Cases are dismissed due to lack of procedural assumptions. It is necessary to clearly determine which are the election disputes for which the Constitutional Court is competent?

A very important legal remedy through which the protection of the right to vote can be achieved is a constitutional complaint. The jurisdiction of the Constitutional Court to provide protection of the suffrage in the procedure on a constitutional complaint is of a subsidiary character. Only when the law does not provide for another type of protection then it can be seek in front of the Constitutional Court. In the procedure on a constitutional complaint, the Constitutional Court has cassation powers. This means that it can annul the decision of the Administrative Court, and return the case for retrial. Constitutional Court is not authority that is directly superior to the Administrative Court. It is a special State authority whose primary competence is the protection of human rights and freedoms guaranteed by the Constitution. Suffrage belongs to these rights, therefore there is the justification of cassation powers.

Key words: protection of suffrage; Constitutional Court; electoral disputes; elections.



## ***Биографија студента***

Александар Јахић рођен је у Нишу 10. 07. 1995. године. Завршио је основну школу „Мирослав Антић“ са одличним успехом, а потом и средњу школу „Правно Пословна Школа Ниш“ са одличним успехом као добитник Вукове дипломе.

Правни факултет је уписао 2014. године и на истом дипломирао 19. новембра 2019. године са просечном оценом 9.20. Током студирања, учествовао је у програму “Paragraf Lex” што му је омогућило да се у потпуности оспособи за коришћење електронске правне базе „Paragraf Lex v17.0. Мастер студије уписао је 2020. године.

Тренутно се хонорарно бави пословима истраживања, анализе и обраде података преко апликације Urwork. Течно говори и у свом раду користи енглески језик.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Александар Јахић

Наслов мастер рада: „Уставносудска заштита изборног права“

Ментор: Проф. др Маја Насић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 16. 11. 2021.

Потпис аутора

---

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Уставносудска заштита изборног права“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Александар Јахић

У Нишу, 16. 11. 2021.

Потпис аутора

---