

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ**  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**Изборна администрација и легитимност изборног  
поступка**  
**(мастер рад)**

ментор

проф. др Славиша Ковачевић

студент

Срђан Васковић

бр. индекса 034/14-О

Ниш, 2016. Година

## САДРЖАЈ

<b>УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....</b>	<b>1</b>
<b>I НОРМЕ И ПРИНЦИПИ ИЗБОРНОГ ПОСТУПКА.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Међународна изборна правила.....</b>	<b>5</b>
<i>1.1 Универзална декларација о људским правима.....</i>	<i>5</i>
<i>1.2 Међународни пакт о грађанским и политичким правима.....</i>	<i>6</i>
<i>1.3 Европска конвенција о људским правима.....</i>	<i>7</i>
<i>1.4 Копенхашка конференција о људској димензији.....</i>	<i>8</i>
<i>1.5 Кодекс доброг владања у изборним питањима.....</i>	<i>9</i>
<b>2. Принципи европског изборног наслеђа.....</b>	<b>13</b>
<i>2.1 Опште право гласа.....</i>	<i>13</i>
<i>2.2 Једнако прааво гласа.....</i>	<i>15</i>
<i>2.3 Слободно право гласа.....</i>	<i>17</i>
<i>2.4 Право да се гласа тајно.....</i>	<i>19</i>
<i>2.5 Право да се непосредно бира.....</i>	<i>19</i>
<b>3. Национална изборна правила.....</b>	<b>20</b>
<i>3.1 Изборна правила зајемчена уставом.....</i>	<i>20</i>
<i>3.2 Изборна права и слободе.....</i>	<i>23</i>
<b>II ЕВИДЕНЦИЈА БИРАЧА.....</b>	<b>28</b>
<b>1. Сталност бирачког списка.....</b>	<b>29</b>
<b>2. Јединственост, поузданост и тачност бирачког списка.....</b>	<b>29</b>
<b>3. Транспарентност бирачког списка.....</b>	<b>30</b>
<b>4. Упис бирача по месту пребивалишта.....</b>	<b>30</b>
<b>III ИНФОРМИСАЊЕ ГРАЂАНА.....</b>	<b>32</b>
<b>1. Принцип јавности рада.....</b>	<b>32</b>
<b>2. Право на истинито, потпуно и благовремено информисање.....</b>	<b>33</b>
<b>3. Принцип равноправности политичких актера-једнак приступ медијим.....</b>	<b>34</b>
<b>4. Посебна права подносилаца изборних листа и кандидата.....</b>	<b>35</b>

<b>IV ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА.....</b>	<b>35</b>
<b>1. Надлежност органа за спровођење избора.....</b>	<b>36</b>
<b>2. Састав органа за спровођење избора.....</b>	<b>36</b>
<b>3. Независност и аутономност органа у спровођењу поступка.....</b>	<b>38</b>
<b>4. Фазе изборног поступка.....</b>	<b>39</b>
<b>5. Стални и привремени органи.....</b>	<b>39</b>
<b>6. Послови органа у изборном поступку и ван њега.....</b>	<b>40</b>
<b>7. Организација и управљање изборним поступком.....</b>	<b>41</b>
<b>8. Начела организације и управљања изборним поступком.....</b>	<b>42</b>
<i>8.1 Начело независности.....</i>	<i>44</i>
<i>8.2 Начело непристрасности.....</i>	<i>44</i>
<i>8.3 Начело интегритета.....</i>	<i>45</i>
<i>8.4 Начело транспарентности.....</i>	<i>46</i>
<i>8.5 Начело ефикасности.....</i>	<i>46</i>
<i>8.6 Начело професионализма.....</i>	<i>47</i>
<i>8.7 Начело услужности.....</i>	<i>48</i>
<b>V УТВРЂИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА И РАСПОДЕЛА МАНДАТА.....</b>	<b>49</b>
<b>VI ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА.....</b>	<b>51</b>
<b>VII КОНТРОЛА ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА.....</b>	<b>53</b>
<b>Закључна разматрања.....</b>	<b>59</b>
<b>Литература.....</b>	<b>62</b>
<b>Сажетак и кључне речи.....</b>	<b>64</b>
<b>Summary.....</b>	<b>66</b>
<b>Биографија студента.....</b>	<b>67</b>

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Уређење и организација државе у складу с начелима савремене демократије незамислива је без законито и праведно изабране власти. То подразумева избор државних органа у складу са одређеним принципима и нормама чије поштовање мора бити остварено, како од саме државе, њених органа и чиновника, тако и од стране свих грађана који у њој живе. Та држава првенствено мора почивати на владавини права и заштити основних људских права.

Легалност изабране власти биће постигнута уколико се поштују и примењују правила изборног права. На првом месту, неопходно је остваривање и заштита зајемченог општег, једнаког, слободног, тајног и непосредног права гласа. Легитимност изабране власти постоји уколико је и изборни поступак успешно транспоновео изборну вољу у одговарајуће политичке мандате у представничком телу. То ће директно зависити од стабилности прописа који регулишу изборни поступак, као и од постојања квалитетне процедуре која ће створити услове да се донети прописи који регулишу изборна питања могу успешно спровести.<sup>1</sup> Грађани као носиоци суверености управо давањем свог гласа на изборима, својим представницима дају легитимацију да у њихово име управљају друштвом. На тај начин, државни органи настали посредством изабраних представника могу пуноправно заступати интересе грађана, вршити власт и управљати заједницом, а друштвеној заједници је омогућен мир и стабилност. Свака повреда изборног права или дисторзија изборне процедуре, која се може учинити на различите начине, од притиска на бираче до грубе изборне крађе, учиниће избор органа власти нелегитимним, нарушити политичку стабилност и утицати на друштвени и политички поредак уопште.

Избори су комплексан политички догађај дефинисан изборним правилима. Код дефинисања нормативног оквира избора најпре је утврђено ко може учествовати у изборима као бирач, и за ту сврху постоје нарочито састављени спискови, а ко може бити кандидат; какво информисање може да буде у вези са изборима како би грађани могли, с једне стране, да искористе своја изборна права, а с друге стране, да створе став о томе кога ће бирати; који органи ће спроводити изборе и који су њихови послови, од

---

<sup>1</sup> Европска комисија за демократију путем закона (Венецијанска комисија), *Кодекс доброг владања у изборним питањима-смернице и образложења усвојени на 52. седници Венецијанске комисије*, Венеција 18-19. Октобар 2002.

припреме и дистрибуције изборног материјала преко уређивања и организовања рада на бирачким местима, до организовања гласања одсутних и болесних односно гласања ван бирачког места; како ће се користити резултати гласања и вршити расподела мандата; како ће се финансирати политичке активности странака и кандидата на изборима; како ће се вршити контрола изборне кампање и самог гласања; како ће се вршити заштита права која имају изборни субјекти и др. Изборе треба добро дефинисати, организовати, спровести и валоризовати. Све ове наведене активности можемо подвести под послове изборне администрације.<sup>2</sup> Управљање целокупним изборним поступком поверава се изборној администацији са циљем да она обезбеди изборну легалност и легитимност. Она ће то остварити утврђивањем изборног процеса, али и самом организацијом и руковођењем изборима, тако да буду остварена и заштићена изборна права свих учесника у процесу. Избори морају бити у складу са уставним и законским нормама које се односе на основна људска и политичка права и на правила изборног законодавства, али и са нормама о регистрацији бирача, кандидата и политичких странака које учествују у изборима, посматрача који надзиру изборе, нормативним решењима која се примењују том приликом. Усклађеност се мора постићи и са нормама везаним за утврђивање и примерено уређење бирачког места, рад бирачких одбора и спровођење самог гласања, пребројавање гласачких листића, сачињавање записника, објављивања резултата гласања и егзактно утврђивање изборне воље и расподела мандата.

Језичким тумачењем речи „администрација” утврдићемо да је њено значење, надлештво које има обављати одређене послове, на латинском „administratio” сложеница састављена од две речи „ad” што значи према и „ministratio”, што значи служити, давати услуге. Долази се до закључка да је изборна администрација скуп послова који су у служби спровођења избора. Она обухвата целину изборних правила, поступака и актера чија је надлежност спровођење избора, таквих да омогуће фер и слободно надметање између кандидата за органе власти, који представљају себе, своје идеје и своје програме са циљем да задобију поверење бирача, победе и преузму одговорност руковођења друштвеном заједницом. Може се, међутим, погрешно закључити, да су ти органи под непосредном контролом, и правном и политичком, извршне власти, као каква администрација. „Преиспитивањем начина њиховог настанка и њиховог односа према законодавној, извршној и судској власти долазимо до

---

<sup>2</sup> В. Васовић, В. Гоати, *Избори и изборни систем*, Београд, 1993, стр.144.

закључка да су они најчешће независни и самостални државни органи.”<sup>3</sup> Значај посла који се има обавити око организације и управљања изборним догађајем, који је неопходан предуслов да би се одржао и унапредио демократски поредак и политичка стабилност у једној политичкој заједници која почива на одређеним демократским принципима и стандардима, захтева да он буде поверен непристрасном и стручном телу, које не сме никако бити под утицајем неке политичке моћи, политичке странке или политички утицајног појединца. Свака тенденциозност или нестручност овог тела може изазвати нелегитимност читавог изборног поступка и резултата избора а у друштву хаос, анархију и бојкот државних институција.

Рад администрације која је управљала процесом у вези са изборима до пре пар деценијаније није био запажен, осим од стране оних политичких субјекта који су учествовали у њима а који су трпели директну штету због грешака начињених у изборној процедури. Превазилазећи ауторитарност државе, спровођење избора је било све транспарентније уз све већу заинтересованост политичких странака, медија, различитих посматрача, како домаћих тако и међународних, за саму изборну процедуру. Што су више праћени избори - све се више увиђало да су они који треба да их спроведу без неопходног знања везаног за изборна питања као и да постоји њихова недораслост проблемима који су настајали и које је неопходно било отклонити да би се спречили политички антагонизми који су могли нарушити читав изборни поступак. Технички напредак се није користио да би се евидентирао све већи број оних који су имали право и вољу да учествују у изборима, било као кандидати или као бирачи, како би се реализација тих права у потпуности и остварила. Промена пребивалишта оних који би да користе своја бирачка права у својој друштвеној заједници морала је бити евидентирана. У ту сврху, расла је потреба да се формирају бирачки спискови које је стално требало ажурирати од стране одређене државне службе али под непристрасним и стручним надзором. Увидело се да је све већа потреба за механизмом који би могао ауторитативно решавати проблеме који су настајали како пре избора, тако и у току гласања. Ти проблеми су морали бити решавани без мешања државе, а само на основу правила изборног поступка и поштујући гарантована изборна права.

---

<sup>3</sup>Д. Миленковић, Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Србији; у Николић, О. , Ђурић, В. (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право Београд, 2012, стр.181.

Са циљем подизања кредибилитета избора и изборног поступка, а самим тим и давања легитимације формираној власти, изборна администрација је била све утицајнија а њен значај све већи. Изборни системи су реформисани са циљем да изборна администрација добије већа овлашћења, како би се изборни догађаји што боље организовали и спроводили уз све већу слободу, правичност и заштиту изборног права. Она је била све професионалнија и стручнија, спремна за решавање све тежих задатака. Поред обликовања изборног система, спровођења изборних закона и техничког организовања избора добијала је надлежности које омогућавају остварење праведних избора на којима су сви политички актери подједнако третирани, као што је дефинисање и контрола финансирања политичких активности и једнак приступ свих кандидата и политичких странака медијима. И поред тога што је постојала свест за што прецизнијим нормативним регулисањем избора и неопходности постојања изборне администрације као механизма који треба да створи услове и спроведе сам изборни поступак, како би се изабрали представници народа и напослетку и државни органи, многе државе нису прихватале реформу изборног система. Разлог томе је непостојање воље за демократизацијом изборног поступка, неразвијена свест за неопходност таквог једног процеса и његове позитивне последице, недостатак прецизног дефинисања демократских институција и стандарда који тангирају изборни систем и формирање и надлежност државних органа и заштите личних права и слобода. Неопходност постојања изборне администрације нарочито је била изражена у посткомунистичким земљама, у којима су постојеће владајуће политичке структуре узурпирале механизам нормирања и спровођења избора са циљем успостављања „вечитог поретка“ који не би мењао владајућу политичку гарнитуру политичких странака.<sup>4</sup>

## **I НОРМЕ И ПРИНЦИПИ ИЗБОРНОГ ПОСТУПКА**

Уређена политичка заједница каква је држава, заснована на принципима савремене демократије и владавине права, има свој изборни систем дефинисан законским нормама. Законити и поштени избори, организовани на основу јасно дефинисаних правила су основ легитимности власти. Изборна правна правила која омогућују непристрасну процедуру вођену изборном администрацијом, која ће имати интегритет и способност да заштити материјална изборна права политичких актера у изборима, уз потпуно и равноправно учешће политичких странака, организација

---

<sup>4</sup> Оп. cit. стр. 144 и 145.

цивилног друштва и бирача којима су доступне тачне, благовремене и потпуне информације у вези са изборима и политичким дешавањима представљају циљ коме друштвена заједница треба да стреми. Она су садржана, како у међународним документима, и то на универзалном и регионалном нивоу, тако и у националним, у уставима, законима, уредбама и прописима како државних органа тако и оних на нижим нивоима, одлукама, решењима и директивама које доноси тело које спроводи изборе (уколико има текву надлежност) са циљем да се иде у сусрет свим ситуацијама које могу да се десе у вези са изборним питањима, кодексом понашања који може да има значајан утицај на политичку културу и понашање свих учесника у изборном процесу.

## **1. Међународна изборна правила**

С обзиром да изборно право представља основно право грађана, оно није само материја која се регулише на нивоу држава, већ и на међународном нивоу. Норме изборног законодавства су изворно садржане у конвенцијама и декларацијама међународних организација, првенствено Организације уједињених нација а затим и у документима којима се штити европски систем заштите људских права.<sup>5</sup> Многе савремене државе, међу њима и Република Србија, као саставни део свог правног поретка прихватају и непосредно примењују општеприхваћена правила међународног права и потвеђене међународне уговоре који штите људска и мањинска права, па самим тим и норме које регулишу материју која се бави изборним питањима, уређују изборни поступак и омогућују остварење изборног права.<sup>6</sup> Међународни политички и правни стандарди избора постали су универзални и општи, а тиме и обавезујући за државе потписнице. Поштовања међународних стандарда су знак легитимности изборног поступка.

### ***1.1. Универзална декларација о људским правима***

Један од најзначајнијих међународних докумената је Универзална декларација о људским правима из 1948. године, која прокламује политичка права грађана као што су слобода мишљења и изражавања, слобода размене информација и ширење обавештења и идеја, слободу мирног окупљања и удруживања. Ова декларација указује да се заједнички стандард треба достићи и у домену изборног права, као што је право

---

<sup>5</sup> М. Пајванчич, *Изборно право*, Правни факултет Центар за издавачку делатност Нови Сад, 2018 стр. 14.

<sup>6</sup> Чл. 18 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*. бр.98/2006.



учествовања у управљању јавним пословима у својој земљи, непосредно или преко слободно изабраних представника, да државна власт произилази из воље народа која се изражава на повременим и слободним изборима на којима се гласа тајно уз поштовање општег и једнаког права гласа.<sup>7</sup>

### ***1.2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима***

Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године, такође, претпоставља слободу мишљења и изражавања као и слободу размене информација и обавештења која се могу ширити слободно на различите начине, писмено, усмено, путем штампе, у уметничком облику, као и другим средствима. Ограничење овог права прописано је да би се заштитила права или углед других лица као и за заштиту националне безбедности, јавног поретка, јавног здравља или морала. Законом ће се забранити свака пропаганда у корист рата, као и свако заговарање националне, расне или верске мржње која представља подстицање на дискриминацију, непријатељство и насиље. Овим пактом прокламује се право мирног окупљања, а може бити нужно ограничено само законом уколико је потребно ради заштите националне безбедности, јавне сигурности, јавног поретка, заштите јавног здравља и морала као и заштите права и слобода других лица. Даље, овим пактом се утврђује право на слободно удруживање са другим лицима, што је основ за формирање политичких странака које својом делатношћу треба да артикулишу политичку вољу грађана.

Као и претходно поменути међународни акт, тако и овај пакт јамчи право сваком грађанину да непосредно, или преко својих слободно изабраних представника, води јавне послове. Своје право да слободно изабере представнике, или да буде изабран, остварује на повременим, исправно одржаним изборима, тајним гласањем, на основу једнаког и општег бирачког права. Право да бира или буде биран за вршење јавних функција и послова се ужива без икаквог разликовања грађана и без неразумних ограничења. Грађани, на основу овог пакта, имају могућност да под једнаким условима користе јавне службе. Једнака законска заштита је ујемчена без обзира на врсту права грађанина која се штити, тако да се односи и на изборно право. У том смислу забрањена је свака дискриминација а нарочито на основу боје, расе, пола, језика,

---

<sup>7</sup> General Assembly of the United Nation, *The Universal Declaration of Human Rights (article 19-21.)*, 1948, преузето 25.7.2016. године са <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

вероисповести, политичког или неког другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или каквог другог статуса.<sup>8</sup>

### ***1.3. Европска конвенција о људским правима***

Европска конвенција о људским правима из 1950. године представља један од докумената којим се штите европске вредности и настоји да обезбеди признавање и поштовање људских права и слобода које су садржане у њој. Ствара услове за правду и мир у свету. Утиче на стварање и одржавање друштвених заједница у којима постоји истинска политичка демократија. Ослања се на Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године.

Као и у претходна два документа и у Конвенцији о људским правима из 1950. године се прокламују одређена политичка права која се односе за заштиту праведног изборног система. Неопходна претпоставка за стварање таквог поретка пре свих је слобода мисли и изражавања, слободно примања и саопштавања информација и идеја без утицаја извршне власти. Услови и ограничења се могу прописати законом само уколико је то неопходно ради заштите демократског друштва од угрожавања националне безбедности, територијалног интегритета, јавне безбедности, спречавања нереда или криминала, заштите здравља, заштите морала, очувања угледа и права других, спречавања откривања поверљивих информација или очувања ауторитета и непристрасности суда. И у овом документу се јамчи слобода мирног окупљања и слобода удруживања. Законом се могу прописати неопходна ограничења ових слобода у циљу заштите демократског друштва од претњи по националну и јавну безбедност, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља, заштите морала, заштите права и слобода других.<sup>9</sup> У Додатном протоколу ове Конвенције њене потписнице се обавезују да у ће у својим државама одржавати слободне изборе са тајним гласањем и да ће створити услове да на изборима бирачка воља буде слободно изражена при избору представника за законодавна тела.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> General Assembly of the United Nation, *International Covenant on Civil and Political Rights*.(article 19-22.,25. and 26., 1966, преузето.25.7.2016. године са <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>9</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (article 10. and 11.)*,1950, преузето 25.7.2016.године са [https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Convention\\_ENG.pdf](https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf)

<sup>10</sup> Council of Europe, *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (article 3)*,1952, преузето 26.7.2016. године са [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

#### *1.4. Копенхашка конференција о људској димензији*

Документ копенхашке Конференције о људској димензији КЕБС (Конференција за европску безбедност и сарадњу) је један од Завршних докумената који су усвојени у оквиру Организације за безбедност и сарадњу (ОЕБС). Бави се заштитом и унапређењем људских права и основних слобода. Овим документом се настоји да се развије друштво које ће бити засновано на плуралистичкој демократији и владавини права. То је добар основ за напредак у успостављању трајног поретка мира, сигурности, правде и међусобне сарадње држава у Европи. Изражена је заједничка одлучност по питању грађења демократског друштва заснованог на слободним изборима и владавини права. Такво поимање избора подразумева веродостојно резултирану изборну вољу бирача, слободно изражену у разумним временским размацима, тајним гласањем којим се даје подршка неком од кандидата или листи кандидата и тиме се учествује у формирању представничких тела. Омогућује се сваком пунолетном грађанину да учествује у вођењу земље чији је држављанин, директно или преко непосредно изабраних представника на основу општег и једнаког права гласа. Дакле, сваки грађанин може да се кандидује појединачно, или као представник неке политичке организације или странке, које, пак, могу бити потпуно слободно основане. Циљ оснивања политичких организација и партија, као и кандидовања, је учешће у изборима. У изборној кампањи сваки од учесника има равноправни положај да истиче своје компаративне предности у представљању, како своје личности, тако и идеје за коју се залаже. Треба је спроводити у правичној и слободној атмосфери у којој нема места за административни утицај, насиље, застрашивање или какав други притисак на слободно изражавање неког другог гледишта или квалификације, без страха од одмазде. Како би се извршило промовисање кандидата и политичких партија на наведени начин, у изборном поступку не сме постојати ни једна законска нити административна препрека приступа медијима. Само гласање, пребројавање као и публикација резултата мора бити поштено и транспарентно. Кандидати који су добили потребан број гласова по закону неће бити ометани у постављању на функције односно остаће на њој док им не истекне мандат или се на други начин не оконча. Уколико буде повређено неко изборно право, имаће могућност његове ефикасне заштите од стране државе, под једнаким условима и без икакве дискриминације. У циљу демократичности и парламентарности изборног поступка, треба омогућити присуство посматрача, и домаћих и страних, који ће пратити ток изборног поступка.

Државе чланице које су се сагласиле на заседању КЕБС-у потврђују норме које су прокламоване међународним конвенцијама, а које се односе на слободу мишљења и изражавања, слободу размена информација, осим у случајевима који су тим међународним актима ограничени. Слобода мирног окупљања и демонстрације се могу ограничити само законом у складу са међународним правом. Право на удруживање је такође слободно и загарантовано, али и оно подлеже ограничењима прописаним законом у складу са међународним стандардима.<sup>11</sup>

### ***1.5. Кодекс доброг владања у изборним питањима***

Кодекс доброг владања у изборним питањима је донет од стране Венецијанске комисије 2002. године. Циљ је био да се изради кодекс позитивне праксе за дефинисање основа изборног система. Одређеним правилима које садржи кодекс обухваћен је период пре избора, сами избори и период непосредно после избора. Та правила имају свој ослонац у основним принципима европских изборних система. Европско изборно наслеђе се заснива на следећим принципима: општост права гласа, једнакост и равноправност бирача, слобода бирача, тајност гласања, непосредност гласања, одређена учесталост избора.

Поштовање принципа европског изборног наслеђа је једино могуће у друштвеним заједницама у којима се првенствено поштују основна људска права. Посебно се избора дотичу слобода изражавања, слобода штампе, слобода кретања унутар земље, слобода окупљања и удруживања у политичке сврхе, подразумевајући, наравно, и слободу оснивања политичких странака. Ове слободе могу бити ограничене само законом и то из разлога који се тичу јавних интереса а сам ниво ограничења мора бити пропорционално целисходан. Сам изборни поступак и материјална изборна права морају бити дефинисана правним нормана чија правна снага не може бити мања од законске. Промена ових норми, као и састав изборних комисија и границе изборних јединица, не смеју се мењати у последњих годину дана пре избора. Уколико, пак, дође до промене, правила која дефинишу изборни систем у овом периоду морају имати ниво устава или закона чија је процедура доношења сложенија, а број потребних гласова у парламенту већи од броја гласова који је неопходан за доношење обичних закона. Стабилност изборног законодавства директно утиче на легитимност избора. Колико ће

---

<sup>11</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE*, преузето 27.7.2016. године са <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

бирачи веровати у правичност и поштеност изборног поступка зависиће и од тога колико често се изборна правила мењају, колико их бирачи разумеју, као и од става бирача према томе да ли имају уопште утицаја на одлучивање и да ли су избори само манипулативно средство владајућих моћника. Један од гараната добре намере оних који мењају изборне законе је да се важење донетих закона орачи на период после избора који следе.

Примена изборних закона је важан елемент у очувању принципијелности изборног система. Она мора бити поверена неком независном телу чије задужење треба бити управљање и организовање избора. Уколико се ради о држави чији је политички поредак тако устројен да су поменута тела традиционално независна од политичке моћи, изборе ће спроводити, и изборне законе примењивати, органи управе уз обавезан надзор министарства унутрашњих послова. У сваком случају надзор над радом овако конципираног изборног тела имаће и политичке странке. У противном, уколико држава није на таквом нивоу да организовање вишестраначких избора може протећи у демократској и фер атмосфери, неопходно је на свим нивоима, од државног до локалног, организовати изборне комисије као независна и непристрасна тела која су транспарентна у свом раду. Та тела имају за циљ да стручно, савесно и правилно спроведу изборе од периода кампање до закључивања резултата избора. Изборна комисија на државном нивоу мора бити организована као стално радно тело које у свом саставу мора имати једног члана из правосуђа, представнике парламентарних странака, или оних које су прешле цензус на изборима, и може у свом саставу имати и представника министарства унутрашњих послова, представника мањина. Стручност и компетентност чланова комисије у вези са питањима која тангирају изборе је један од основних услова који се поставља да би неко могао бити члан тако важног тела. У самој комисији треба да се нађу, осим правних стручњака, и математичари, политиколози и сви они који могу допринети раду централне изборне комисије како би своје надлежности могла што стручније и професионалније обавити. Чланови осталих органа који непосредно спроводе изборе морају проћи обуку везану за изборну процедуру и изборна права. Несменљивост чланова изборне комисије на централном државном нивоу од стране оних који су их именовали омогућује принципијелност и независност у њиховом раду. Наравно, под наведеним се подразумева и смена услед кршења одређених правних норми које су утврђене. Како би се посветили непристрасном и стручном раду, чланови централних изборних тела не смеју учествовати у изборним

кампањама. Политичке странке које партиципирају у раду овог тела морају имати или једнак број чланова или број чланова пропорционалан снази односне политичке странке у парламенту. У сваком случају морају имати могућност праћења рада ове комисије. Осим састава изборне комисије на националном и државном нивоу за стручан, непристрасан и транспарентан начин рада тела од значаја је и пословник о његовом раду, који мора бити јасан, са прецизним правилима које ће омогућити целисходност у раду. Доношење одлука и неопходна већина за њих говори о демократичности рада изборне комисије и уважавању плуралитета мишљења, нарочито оног које исказује мањина. Пожељно је да се одлуке доносе консензусом, али је прихватљива и квалификовања већина као услов доношења одлуке. Целокупна активност изборних комисија треба да буде транспарантна, како би сви заинтересовани могли пратити њихов рад, подразумевајући, наравно, и праћење од стране новинара. Сви органи власти, на свим нивоима, треба да буду на услузи да испуне захтеве централне изборне комисије, који се односе на припрему и спровођење избора као што су послови везани за бирачке спискове, опремање бирачког места, израду изборног материјала, његово чување, транспорт и дистрибуцију.

Посматрање избора представља један од незаобилазних елемената уколико се жели да се обезбеди потврда да су избори били поштени и фер. Посматрати могу како домаћи посматрачи, тако и они из иностранства. Могу бити како страначки, политички тако и нестраначки посматрачи. Они могу пратити дешавања, како пре избора тако и после избора, и посебно се фокусирати на: исправност бирачких спискова и да ли се учестало врши њихова промена, да ли се мењају изборна правила непосредно пре избора и са каквом намером, да ли је подношење кандидатуре праћено неким тенденциозним ускраћивањима пасивног бирачког права, ток саме кампање, а нарочито да ли је ускраћена слобода говора, да ли се врши правилна расподела медијског простора и средстава из буџета за представљање кандидата и спровођење кампање, да ли се на неки начин бирачи принуђују како ће гласати, да ли су заштићена њихова изборна права, да ли је начело тајности гласања остварено. Посебан је значајно правилно вођење изборне евиденције и тачно пребројавање гласова. Нарочита пажња усмерена је на органе власти и да ли су они неутрални у свим наведеним изборним периодима. Међународни посматрачи посебно су ангажовани у оним државама у којима не постоји демократски амбијент традиционалног поштовања начела фер и поштених избора. Њихов ангажман је неопходан како би се обезбредио доказ да су

избори спроведени по законом утврђеној процедури уз поштовање изборног права. Обавеза посматрача је да се уздрже од коментара приликом прикупљања информација, како у разговорима, тако и у чулном опажању.

Финансирање активности политичких странака и кандидата и њихових предизборних кампања је предмет нормативног регулисања да би се обезбедили регуларани и фер избори. Као прво, неопходно је транспарентно истаћи трошкове везане за предизборну кампању, како би се уочила драстична разлика у трошковима у односу на уобичајне, за неки други изборни период, или у односу на неку другу политичку партију, или пак, прописани максимум који се може потрошити у којем случају може доћи и до разлога за поништај избора. С друге стране, потребно је пратити материјални положај функционера који су изабрани од стране народа пре и после ступања на функцију. На тај начин може се доћи до индиција везаних за корупцију политичара. Финансирање активности политичких странака и кандидата државним средствима врши се равноправно свим политичким субјектима. Под „равноправним“ се подразумева потпуна једнакост свих политички странака без обзира на политичку снагу, или пропорционално према броју њихових посланика у представничком телу. Наравно врши се контрола потрошених средстава од стране овлашћених органа.

И на крају, да би се пружила потпуна процедурална заштита праведних и поштених избора и изборног права, неопходно је да постоји могућност жалбе одређеном телу које може бити изборна комисија или суд. У случају да је апелациони адресат изборна комисија, и онда мора постојати могућност оспоравања одлуке о којој ће коначно одлучивати суд. Изборна комисија је стручна и искусна у решавању изборних питања. Ефикасан систем жалби у изборним стварима био би управо овако уређен у коме је изборна комисија првостепени орган, а суд - редован и посебан другостепени орган. Повреде изборног закона могу бити разноврсне, повреде активног и пасивног бирачког права, проблеми везани за измену и ажурирање бирачних спискова, повреда правила које уређују изборну кампању, нарочито оних који се односе на једнаки приступ медијима и финансирање политичких активности и кампања политичких странака и кандидата из државног буџета, проблеми који се могу десити на бирачком месту као што је непоштовање правила везаних за гласачку кутију, идентификацију бирача, неприсуство посматрача, до оних најдрастичних, каква су полицијско малтретирање и др. Сам жалбени поступак мора бити једноставан, кратак и

ефикасан јер већина одлука која се оспорава доноси се у вези са предизборним радњама које морају бити окончане до избора. У супротном би жалбени поступак одложио изборе, или се о њима не би донела одлука на време. С друге стране, имајући у виду право на жалбу и потребно време које је неопходно да одлука која се побија буде размотрена, а жалба квалитетно припремљена, рок у том случају треба бити оптимално дуг. Узимајући у обзир оба аргумента, рок за доношење одлуке у првостепеном поступку треба да буде три до пет дана и нешто дужи за доношење одлука од стране апелационе истанце. Да не би дошло до расправе везане за сукоб надлежности, неопходно је да се овлашћења која се односе на одлучивање и жалбени поступак законом што прецизније дефинишу. Не препоручује се могућност да онај који се жали може сам да изабере апелациони орган. Да би жалбени орган могао отклонити сваку неправилност у изборима, па и ону која битно може утицати на коначни резултат, он мора имати надлежност да поништава изборе, како у целини, тако и оне који су утврђени на нивоу изборне јединице или на бирачком месту. У том случају биће одржани нови избори за онај ниво за који су резултати избора поништени. Сваки уписани бирач на нивоу изборне јединице има право на жалбу.

## **2. Принципи европског изборног наслеђа**

Принципи европског изборног права представљају заједничку европску тековину уставног, односно бирачког права. Ови принципи не само да су уграђени у изборна законодавства појединих држава, већ и представљају примарне моралне, политичке и правне оквире изборне демократске праксе.

### ***2.1. Опште право гласа***

Опште право гласа начелно можемо дефинисати као могућност сваког да бира (активно бирачко право) или да буде биран (пасивно бирачко право). Ограничења овог права могу се тичати старосне доби, држављанства и пребивалишта. Одузимање могућности да неко бира или буде биран може бити утврђено законом.

Како активно тако и пасивно бирачко право захтева одређени минимум година старости. Тренутак стицања пунолетства је најчеће узиман за моменат остваривања старосног услова за могућност некога да бира или да буде изабран, мада већа старосна граница може бити прописана некоме за истицање кандидатуре код одређених функција као што су сенатор, шеф државе и др, када је старосна граница виша. За члана



представничког дома не може бити изабрано лице које није навршило 25 година, а за сенатора 30 година.<sup>12</sup>

Изборна законодавства већине земаља прописују да један од услова бирачког права појединца буде да је држављанин земље у којој се спроводе избори. Међутим постоји тенденција да се страним држављанима који дуже времена живе на одређеном месту дају права за учествовање у јавном животу на локалном нивоу тог места, што је Савет Европе Конвенцијом и препоручио.<sup>13</sup>

Услов бирачког права може бити и обавеза бирача да има стално пребивалиште. Што се тиче локалних и регионалних избора, прописивање одређеног краћег рока као неопходност у коме носилац бирачког права мора да живина одређеном месту је прихватљива, а дужег само ако је то у интересу националних мањина. У великом броју држава право да бира, чак и да буде биран има и држављани те земље који живи у иностранству.

У одређеним случајевима предвиђеним законом, на основу изричите судске пресуде, може доћи до ускраћивања политичких права па и одузимања бирачког права. То ће се десити уколико је грађанин у одређеном стању менталне неспособности или је, опет, утврђена његова одговорност за извршење неког тешког кривичног дела. Неопходно је том приликом испоштовати принцип пропорционалности.

И поред тога што неко лице постане пунолетно, има држављанство и пребивалиште односне државе, а притом нити је вршило кривично дело које може да буде основ за одузимање политичких права, нити је пак ментално неспособно, може се десити да не може да врши своје бирачко право због тога што није евидентирано у бирачки списак. Дакле, тачност бирачког списка директно утичу на реализацију принципа да свако има права да бира или буде биран. Зато је и указано да они морају бити поуздани и да се прописно одржавају. Неопходно је да буду стални и да се редовно ажурирају, најмање једном годишње. Прихватљиво је да се бирачи не уписују у бирачки списак аутоматски већ на сопствени захтев као и да постоји управни поступак који подлеже судској контроли, или судски поступак који ће омогућити

---

<sup>12</sup> Чл.1, Устав Сједињених Америчких Држава, 1787, преузето 27.7.2016. године са [http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf)

<sup>13</sup> Council of Europe, *Convention of Foreigners in Public Life at Local Level*, Strasbourg, 1992, преузето 28.7.2016. године са <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd26>

бирачима упис уколико нису уписани у бирачке спискове. Бирачки спискови морају се објављивати, на основу чега ће грађани моћи предузети иницијативу уколико је бирачки списак непотпун или нетачан, јер може бити погрешно унетих података, или пак, неуношења података о неком бирачу. Управо кроз наведени управни или судски поступак исправиће се грешке. У већини случајева постоји одређени рок пред изборе до када се могу исправке учинити, после тога или се недозвољава, или се формирају допунски спискови који обухватају оне држављане који су променили адресу, или стекли бирачко право после затварања бирачког списка и његовог коначног објављивања.

Пасивно бирачко право и сама кандидатура може бити условљена претходним прикупљањем одређеног броја потписа. Препорука је највише 1% од укупног броја бирача у једној изборној јединици, да не би дошло до манипулације и злоупотребе, како се одређени кандидати не би искључили из изборног такмичења. И сама провера потписа је јако битна. Неопходно је да се утврди тачан поступак и рокови у којима све мора бити окончано и проверено. Провера потписа у сваком случају треба бити окончана пре изборне кампање, како се одређени кандидати не би нашли у неповољном положају. Најмаргиналније странке или кандидати, осим прикупљањем потписа, могу се цензурисати и новчаним депозитом који се враћа уколико странка или кандидат освоји одређени број гласова, наравно не сме се претеривати ни са висином депозита нити са непходним бројем освојених гласова.

## ***2.2 Једнако право гласа***

Једнако право гласа подразумева да сваки бирач има један и само један глас, а тамо где изборни систем предвиђа више од једног гласа за бираче онда сваки бирач има исти број гласова. У младим демократским друштвима је то, свакако, забрањено, било да један бирач гласа више него једном, или да има могућност да гласа истовремено на више различитих места. Дакле говоримо о нумеричкој једнакости гласова.

Овај принцип подразумева још и једнаку гласачку моћ. То подразумева да посланичка места морају бити територијално једнако распоређена. Уколико се избори одржавају у више од једне изборне јединице, границе изборних јединица треба да буду тако одређене, да у доњим домовима који представљају народ, треба бити једнака заступљеност свих делова територије у представничком телу. Ово се односи и на регионалне и локалне изборе. Прерасподелу посланичких места по изборним

јединицама треба вршити на одређени период, нпр. 10 година, и то ван изборног периода, како би се гарантовала једнака гласачка моћ. Том приликом се, дакле, изнова утврђују границе изборних јединица и то се мора вршити непристрасно, без штете за националне мањине, уз стручну консултацију чланова одбора који врше одређивање нових граница, међу којима се ту налазе, географи, социолози, представници националних мањина и, наравно, уз што шири консензус свих релевантних политичких странака. Корекција се врши према броју становника или броју уписаних бирача. Уколико се не испоштује овај принцип, долази до изборне геометрије која може бити активна уколико расподела изазове неједнакост у заступљености чим се примени, или пасивна кад се у дугом временском периоду задржава непромењена територијална расподела представничких места по изборним јединицама. Уколико је заступљен већински изборни систем у односној држави, прекрајањем граница изборних јединица без географских, административних или историских критеријума, него на основу очекиване подршке (вештачки), може озбиљно фаворизовати једну странку или кандидата. Максимално дозвољено одступање од утврђених критеријума је од 10 до 15%.

Једнако право гласа се не може омогућити уколико није загарантована равноправност странака и кандидата. То се првенствено односи на однос државне власти према изборној кампањи који мора бити неутралан. Никаква фаворизација не сме бити чињена, нити приликом медијског представљања, поготово од стране медија који се финансирају из државног буџета, нити приликом финансирања политичких странака и кампања из буџета. Равноправност се може стриктно поставити тј. да све политичке странке буду једнако третиране, без обзира на њихову снагу у представничком телу или подршку бирачког тела. Уколико се ови критеријуму узимају у обзир, онда говоримо о равноправности која је утврђена пропорционално снази политичке странке на основу подршке коју ужива од стране бирачког тела, а која је изражена бројем народних посланика у парламенту. То ће бити критеријум који ће одредити интензитет и динамику учествовања политичких странака у представљању у електронским медијима, буџетским средствима и осталим врстама подршке. Неки видови подршке се најчешће остварују на основу стриктних равноправних односа према политичким странкама и кандидатима, као што је приступ јавним објектима за изборну промоцију, приступ местима за истицање постера, као и слободна подела изборне литературе. Када говоримо о „пропорционалној равноправности“ у изборној

кампањи, мора се утврдити минимум приступа аудио визуелним средствима свих кандидата и политичких странака. Једнакост права гласа се не може остварити као ни равноправност странака и кандидата, уколико се финансирање политичких странака, кандидата и њихових кампања не врши на транспарентан начин.

Једнако право гласа ће се штитити уколико националне мањине и оне политичке странке које их представљају и штите њихове интересе имају посебан третман утврђеним правилима. То се првенствено односи на гарантована места у парламенту или посебан начин утврђивања броја посланичких места у односу на успех на изборима. За националне мањине неће важити кворум за улазак у представнички дом. С друге стране националне мањине су заштићене од обавезног декларисања своје националне припадности и то како кандидата тако и бирача. Овако конципирана правила не треба схватати као фаворизацију националних мањина и нарушавање једнакости права гласа, него, напротив, њихову афирмацију. Сличан однос постоји и са утврђивањем минималног броја мањег заступљеног пола на изборним листама. Циљ је успостављање равнотеже међу половима у представничким телима.

### ***2.3 Слободно право гласа***

Један од принципа правих демократских избора је, свакако, и начело слободног права гласа које у себи садржи два аспекта, један који се односи на слободу формирања мишљења, а други на слободу изражавања мишљења. Први аспект, слободно формирање мишљења је слобода од утицаја државе на креирање политичког става. Она би у тој намери злоупотребила јавне медије, вршила пропаганду истицањем постера, непоштовала обавезу уздржавања од нарушавања права на мирне демонстрације на јавним местима као и нефаворизовање појединих политичких странака и кандидата приликом финансирања политичких активности из државног буџета. С друге стране, државни органи морају омогућити бирачима да се упознају са кандидатима и листама кандидата, нпр. истицање на јавним местима списка кандидата. Све информације о кандидатурама морају бити истакнуте и на језицима националних мањина. Слобода бирача да формира мишљења се управо крши куповином гласова.

Слобода изражавања мишљења је најзначајнија код самог гласања. Да би бирач могао да изрази свој став према неком кандидату, сам поступак гласања мора бити једноставан али мора бити стриктно поштован. Гласање се остварује по правилу на бирачком месту на коме бирач даје глас проглашеној листи или кандидату, најчешће

заокруживањем броја испред листе или кандидата на гласачком листићу који су унапред припремљени а затим и убацивањем гласачког листића у гласачку кутију. Све ове радње се обављају у унапред утврђеним одговарајућим просторијама. Само изузетно на неки други начин који је обавезно одређен стриктним правилима, као што су на пример гласање поштом, електронским путем, преко опуномоћеног лица, гласање у мобилним гласачким кутијама, гласање у иностранству и др. Сваки од ових, било редовног или изузетних начина гласања, морају бити обезбеђени тако да гласање буде поуздано, сигурно, тајно и безбедно. Не сме се дозволити да бирачи трпе притиске, застрашивања или преваре било од стране појединца или саме државе како би се утврдила стварна бирачка воља.

Држава је дужна да спречи и казни сваку изборну крађу. Да би се утврдила тачност резултата гласања неопходно је да се утврди број оних који су гласали и број гласачких листића у кутији. Они који су гласали, односно они који су преузели гласачки листић и евидентирали се, потписаће извод из бирачког списка. Печатирање и потписивање гласачког листића треба извршити тако да код предаје гласачког листића бирачу, члан бирачког одбора не може означити гласачки листић како би се накнадно извршила идентификација бирача а тиме и нарушио принцип слободног изражавања изборне воље, односно тајности гласања. Од тренутка када бирач преузме гласачки листић нико осим бирача не сме бити у контакту са истим. Гласачки листићи ће одмах по отварању бирачког места бити јавно изложени. Гласачки листићи се не смеју означавати пре гласања, нити преправљати после отварања гласачких кутија од стране чланова бирачких одбора. Гласачки листићи који су неупотребљени не смеју бити изнети са бирачког места. На бирачким местима морају бити присутни представници разних политичких странака и кандидата који би требало да представљају равнотежу политичких ставова. Њихова је дужност да спроводе и надгледају сам процес гласања. Најчешће до изборне крађе долази управо у поступку гласања као што је на пример „породично гласање“. Код овог гласања један од чланова породице који има највећи утицај у њој намеће осталим члановима породице кога ће заокружити. Уколико они који спроводе изборе на самом бирачком месту прате и не дозволе да ико други буде присутан поред оног ко обавља радњу гласања на месту предвиђеном за то, а које обезбеђује тајност, онда ће се оваква неправилност осујетити.

Један од начина изборне крађе је „бугарски воз“. Ради се о јако популарној методи куповине гласова која подразумева да се „бирачу даје попуњени листић пре

уласка на биралиште, а он са бирачког места затим изнесе празан листић и за то добије надокнаду. На новом листићу се поново заокружи жељени број, који се даје следећем гласачу“ који пристане на недозвољено дело. Овај начин изборне крађе може бити спречен тиме што ће се вршити „адекватна контрола да ли је гласач убацио свој листић у гласачку кутију или га је изнео напоље“.<sup>14</sup>

Бројање гласова треба обавити на бирачком месту које мора бити транспарентно, тако да и чланови бирачких одбора и представници кандидата и медији могу пратити бројање и имати приступ записницима. Пренос података централном изборном телу мора бити такав да се записник са бирачког места пренесе аутентично, нпр. скенирањем и слањем факсом, а најбоље је да један примерак записника са бирачког места, потписан од стране свих чланова бирачког места буде уручен.

Морају бити прописане и применљиве казне за сваку изборну крађу.

#### ***2.4. Право да се гласа тајно***

Бирач има право али и обавезу да гласа тајно. Слобода бирача треба бити заштићена од репресије која би на бирача могла уследити након сазнавања за кога је бирач гласао. Бирач је заштићен тајношћу гласања од притиска али и сам бирач не сме вршити притисак својим транспарентним гласањем а нарочито не сме вршити притисак на чланове породице јер „породично гласање“ представља кршење слободе гласања. Зато и постоји обавеза појединачног гласања да би се избегла међусобна контрола бирача а самим тим и заштитила њихова слобода изражавања политичког става приликом гласања. Право гласача је да не гласа. Ретки су изборни системи који намећу обавезу гласања. Да би избор гласача да се не изјасни остао тајна, неопходно је да информација о томе ко је све гласао остане неоткривена, односно да спискови о томе ко је гласао остану необјављени.

#### ***2.5. Право да се непосредно бира***

Један од принципа који чини основ избора представника народа је да се представничко тело бира на непосредним изборима, како на националном тако и на локалном нивоу. Непосредни избори су „облик изборног система у којем грађани (бирачи), користећи се непосредно и лично својим бирачким правом, бирају своје

---

<sup>14</sup> Инсајдер, *Да ли се десила изборна крађа „бугарски воз“ преузето 27.7.2016.године*  
<https://insajder.net/sr/sajt/izbori2016/817/>

представнике у представничка тела (централна, регионална, локална), као и друге органе државне власти (нпр. председника републике)<sup>15</sup>. У државама где постоје два дома парламента, макар за један од њих, посланици треба да буду изабрани непосредно. Посредни избор посланика или председника државе врши се преко изборника или електора који су непосредно изабрани од стране грађана. Пример су председнички избори Сједињених Америчких Држава.

Избори морају бити одржавани након одређеног временског периода који је најчешће четири до пет година. Максимални рок не би требало да прелази 7 година за избор представника за парламент.<sup>16</sup>

На формирање изборних правила од значаја су друштвене чињенице које представљају детерминанте политичког, културног и историјског карактера друштва у оквиру којег се конституишу. Компатибилност изборних правила, друштвеног наслеђа и политичког амбијента у којима настају институти и процедура изборног карактера у многоме ће утицати на врсту легитимности власти која се бира.

### **3. Национална изборна правила**

#### ***3.1. Изборна правила зајемчена уставом***

Норме које регулишу изборна питања су највише правне снаге и најснажнијег ауторитета уколико су прецизно дефинисане уставом. Све већи број земаља увршћује основне изборне одредбе у своје уставе дефинишући притом и органе које организују и управљају изборима. Првенствено се одређује облик државне власти а према томе и врста изборног система. Затим се одређује ко има бирачко право и у којем интервалу ће се одржавати избори како би се то право могло и искористити. Органи који спроводе изборе, са својим дефинисаним карактером од стране основног и највише правног акта једне државе, постају уставна категорија. Врло често се управо уставом одређују врста тела за управљање и организовање избора, њихове надлежности и ограничења, независност и самосталност у раду, њихов састав и начин избора чланова, дужина њиховог мандата. Статус ових органа је далеко стабилнији и усаглашенији са

---

<sup>15</sup> М. Пајванчић, *Речник основних појмова и термина о изборима*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2001

<sup>16</sup> Европска комисија за демократију путем закона (Венецијанска комисија), *Кодекс доброг владања у изборним питањима – смернице и образложења усвојени на 52. седници Венецијанске комисије*, Венеција 18-19. Октобар 2002 преузето 26.7.2016. године са [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-bos](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-bos)

друштвеним чињеницама које условљавају уставне одредбе уопште. Сама процедура промена одредаба које дефинишу те органе је она којом се мења и сам устав и врло често је потребна квалификована већина у парламенту, накнадна потврда изгласаног предлога измене на референдуму и др. Како ће се решавати изборни спорови и ко је за њих надлежан, такође је питање које се дефинише уставима. Све те препреке за измену одредаба које су уставом дефинисане, а које се односе на одређена изборна питања омогућају већу ставилност изборног система. Међутим, стабилност изборног система и отежана измена одредаба које га дефинишу може бити препрека за отклањање лоших решења која могу настати како због лоше процене изборних питања кад је устав настајао, али и због измене друштвених чинилаца које се нормирају током времена. Које ће од изборних права бити ујемчено и регулисано уставом зависиће од државе до државе, у зависности од њихових политичких, историјских и културних претпоставки. Потреба да се изборна администрација и њени послови дефинишу уставом првенствено потиче од неповерења које постоји у друштву и према институцијама поретка. Национални устави који усаглашавају своје одредбе са међународним документима који садрже и одредбе којима се регулишу изборна питања више-мање имају сличне одредбе изборног права.

Када норме изборног права уставом нису дефинисане, или су регулисане само делимично, неопходно их је разрађивати законским прописима. У том случају политички утицај који се има у парламенту који доноси законе у прилици је да креира и изборно законодавство према потреби. Ту првенствено спада одлука какав ће изборни систем бити, већински или пропорционални, које услове кандидат мора испуњавати, које услове бирач мора испуњавати, под којим условима се кампања може водити, треба предвидети могућност искључења неких политичких организација, начина финансирања политичких странака и кандидата, прописивање граница изборних јединица итд. Оваква преваленција на изборни механизам може у коначном утицати на коначни изборни резултат. На овај начин политичка опција која има неопходну већину у парламенту може за себе обезбедити бољу почетну позицију на изборима. То ће учинити тако што ће изборне законе моделирати према својим политичким интересима. На основу различитих мерења и анкета долази се до података о излазности, структури бирача која даје подршку одређеној политичкој партији или кандидату, али и о утицају броја народних представника у парламенту на формирање већине, структуре изборних служби и администрације, броја изборних јединица и граница изборне јединице, начина



претварања изборног резултата у посланичка места, висине цензуса за улазак у представничко тело и др.<sup>17</sup> Међутим, моделирањем изборних института и процедуре обезбеђује се хипотетички боља стартна позиција на наредним изборима, али уз ризик губљења легитимитета код грађана за вршење тако добијене власти. Бирачи углавном са неповерењем реагују уколико се у последњој години пред изборе мењају фундаменти изборне процедуре, чак и уколико је промена добронамерна. Овакво непринципијално уређивање изборних правила у коначном може довести до снажног противљења оних који су оштећени таквом изборном „архитектуром“ што ће у сваком случају појачати негативан став о самим изборима, слабљења легитимитета изборне процедуре до коначног неповерења у резултат избора и институција власти које ће на послетку настати. Злоупотреба позиције креирања изборног система може дугорочно нарушити и саму стабилност политичког система једне државе.

Изборна правила треба да обезбеде стабилност и непристрасност изборне процедуре као и јемство и заштиту изборних права. Уколико се успешно предвиде и осујете грешке и могуће злоупотребе нормативе и изборних института нерегуларност и нелегитимност избора се своди на минимум. Норме које утврђују изборна правила имају веће шансе да одоле злоупотреби ако су донете у оквиру консесуално утемељеног устава, или по процедури која је тежа од оне која је неопходна за доношење закона. Сама процедура доношења изборних правила говори о нивоу демократичности политичког система. Претходни консензус водећих политичких снага и опозиције, јавна дискусија и парламентарна расправа су свакако показатељи да власт која има могућност и потребу да мења изборне законе то чини са жељем да обезбеди висок ниво легитимитета за нормативу која се утврђује на овакав начин.<sup>18</sup>

Национални уставни представљају правне акте који у својој садржини имају и норме које регулишу изборна питања. Устав као акт највише правне снаге и основни акт, који се најчешће доноси и мења по отежаној процедури даје већу стабилност и ауторитет нормама изборног права него било који други правни акт. Уставом је и дефинисан однос са међународним правним актима који садрже правна правила везана за заштиту политичких права која тангирају изборе и изборну процедуру. У уставима држава које су имплементирале изборна права дефинисана међународним документима систематизована су као политичка права грађана у делу устава који дефинише и штити

---

<sup>17</sup> В. Васовић, *Савремене демократије том 1*, Београд, 2006, стр.107

<sup>18</sup> Ibid, стр 147. и 148.

људска и мањинска права и слободе, какав је и Устав Републике Србије. Такве су уставне норме које јемче слободу мишљења и изражавања, слобода медија, право на обавештеност, изборно право као право да неко бира или буде биран, изборно право као опште и једнако право, изборно право као право грађана на слободне и непосредне изборе на којима се гласа тајно и лично, право учешћа у управљању јавним пословима и слобода окупљања и удруживања. Норме које уређују питања избора и изборног система се налазе и у другим деловима устава. Пример оне које се односе на организацију власти, нарочито у оном делу који се бави представничким телом као што су „број посланичких места, начин избора посланика у парламенту односно у сваки од његових домова, ако је парламент дводоман или вишедоман, дужина трајања мандата, опозив, време расписивања избора и доношење одлуке о расписивању избора, продужење мандата посланика, предлагања кандидата за посланике, састав органа за спровођење избора, број бирача (становника) на који се бира један посланик, расписивање избора за поуну упражњеног посланичког мандата, верификација посланичких мандата, накнаде за рад посланика, основни садржај изборних закона, односно она питања изборног система чије регулисање устав поверава законодавцу (изборни поступак, образовање изборних јединица, број посланичких места, услови за избор посланика парламентарна неподударност, систем расподеле мандата, вођење бирачких спискова) и др.“<sup>19</sup>

### ***3.2. Изборна права и слободе***

Слобода мишљења и изражавања је право које је под међународном заштитом и као такво се пропагира у међународним актима којима се штите људска права и слободе. Спада у ред политичких права која се могу изразити говором, писањем, сликом, или на неки други подесан начин којим се може исказати став, мисао, опредељење, обавештење или идеја, као и њихово слободно захтевање, усвајање или ширење. Слобода изражавања се може ограничити једино законом уколико је неопходно да се заштити право или углед других грађана, очувања нечијег здравља или морала, који је карактеристичан за демократско друштво као и ради заштите националне безбедности.

Слобода медија се односи на могућност оснивања новина и других средстава јавног обавештавања без претходног одобравања од стране државе. Цензура или било

---

<sup>19</sup> op. cit. стр. 19

какво ограничење ширења информација и идеја средствима јавног информисања је забрањена осим у случају уколико се она користе за позивање других грађана на насилно рушење Уставом утврђеног поретка и нарушавање територијалног интегритета државе, пропагандни рат или подстрекавање на насиље, расну, верску или националну мржњу, дискриминацију или непријатељство.

Право на обавештеност омогућује сваком да на време добије у целости тачне информације о оним чињеницама које су од јавног значаја. Обавеза се односи на средства јавног обавештавања. С друге стране обавеза је државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да омогући приступ сваком заинтересованом грађанину податке који се налазе у њиховом поседу.

Изборно право да бира или да буде биран представља активно и пасивно бирачко право које се односи на могућност да под одређеним условима неко лице може да бира своје представнике, или пак да буде изабрано за представника грађана у парламенту. То своје право грађанин ће остварити уколико је пунолетан, пословно способан и има потребно држављанство односне земље у којој се спроводе избори.

Изборно право, као опште и једнако, означава да сви они грађани који су остварили неопходне услове везане за узраст, способност да сопственим радњама предузимају правне послове и нарочити однос држављанства између грађана и државе, уживају активно и пасивно бирачко право без дискриминације. Општост права гласа је демократски стандард скоро у читавом свету, али је у прошлости било различитих ограничења бирачког права којанису везане за саму личност. Она постоје када се из могућности да се учествује на гласању искључују „читаве категорије грађана“ које иначе испуњавају опште услове активног и пасивног бирачког права. Основи по којима су се искључивале те групе бирача били су везани „за поседовање додатних квалификација“. Они који их нису имали нису могли ни гласати, нити се кандидовати. „Те квалификације везане су, било за плаћање непосредног пореза у одређеном износу (имовински цензус), било за порекло односно боју коже (цензус по пореклу), било за дужину боравка у држави, односно у изборној јединици (цензус настањености, резиденцијални цензус), било за пол (цензус по полу), било за одређени степен школовања (цензус образованости), било за неуобичајно високе године старости, односно високу старосну границу бирача каја је изнад година са којима се стиче пунолетство (старосни цензус).“ Представнички дом који је овако састављан није био

парламент народа. Читаве професије су морале да се уздрже од гласања, као што су војници, државни чиновници, слуге и др.<sup>20</sup>

У Републици Србији право да бира или буде биран за народног посланика има пунолетно, пословно способно физичко лице које је уједно и држављанин Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији. Устав Републике Србије али и закон о избору председника Републике када дефинише изборно право као активно и пасивно бирачко право, не условљава га пребивањем у изборној јединици у којој грађанин гласа. С обзиром да је читав држава једна изборна јединица, пребивалиште може бити било где у Републици Србији да би лице могло да оствари своје бирачко право на парламентарним изборима. Кад су у питању локални избори, неопходно је да грађанин има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој се гласа, да би могао да искористи своје активно бирачко право али и да буде изабран за одборника за скупштину те локалне самоуправе, односно да искористи своје пасивно бирачко право. Не постоји дужност бирача да мора да користи своје изборно право и да гласа на изборима.

Осим што је изборно право опште, оно је и једнако. „Једнако бирачко право значи да сваки бирач има само један глас на једним изборима, као и да глас сваког бирача има једнаку вредност.“ Сваки грађанин бирач може дати исти допринос, на исти начин и квантитативно исто партиципира да неко од кандидата или листа победи. Самим тим, сви грађани су једнаки у томе колики ће допринос дати, гледано из угла самог гласања, да се поименце утврде представници народа, или уколико се гласа за листу кандидата, која ће освојити колико гласова. „Неједнако бирачко право постоји када поједине категорије грађана располажу већим бројем гласова од осталих грађана“. То своје право поједини грађани остварили би због свог имовног стања, или због свог образовања „плурални вотум“. Уколико, пак, имају могућност да гласају у више изборних јединица на истим изборима, такође су повлашћени и имају више од једног гласа „многоструки (умножени) вотум“. И трећи облик неједнаког бирачког права се појављује уколико глава породице има онолико гласова колико чланова породице „породични вотум“.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 222

<sup>21</sup> *Ibid.* стр. 223.

Када се говори о једнакости изборног права, односно једнаком доприносу сваког бирача на формирање парламента тако што свако појединачно има номинално само један глас, требало би да очекујемо да одређени број гласова одређује по једног народног представника. Међутим, може доћи до суптилног изигравања те формуле. Уколико је једна држава подељена на више изборних јединица са једнаким бројем бирача, а број народних представника које свака изборна јединица даје није једнак онда долази до тога да у крајњем нема рачунице да тачно одређени број гласова даје једно посланичко место. Слична је ситуација и ако су изборне јединице са различитим бројем бирача, а дају једнак број народних представника. Један од суптилних начина изигравања једнакости изборног права је прекрајање граница изборних јединица на политички пристрасан начин да би се у коначном освојио већи број посланика на политички некоректан начин у парламенту него пре одређивања граница изборних јединица. То се врши на начин да се више присталица једне политичке опције групише у једну изборну јединицу да би се смањио утицај на друге изборне јединице, или се присталице једне политичке опције стављају у више изборних јединица да би се ослабила политичка снага одређеног политичког противника. Наравно за овакве манипулативне подухвате неопходно је упознати бирачку вољу на терену. То се ради тако што се врши увид у резултате са претходних избора и одреди тенденција у бирачком телу рађењем различитих анкета.

Изборним правом, као правом грађана на слободне и непосредне изборе на којима се гласа тајно и лично,<sup>22</sup> јемчи се слободно формирање мишљења о изборним кандидатима или изборним листама, њиховим програмима, политичким странкама којима припадају, па и самој демократичности изборног поступка. избори значе и слободно изражавње слободно креираног мишљења кроз изборни поступак који ту слободу мора да обезбеди. Првенствено држава у изборном поступку мора бити неутрална према свим учесницима, кандидатима, политичким странкама. Норматива регулише приступ медијима, финансирање политичких активности, демонстрирање и изражавање мишљења на јавним местима на различите начине, говором, писањем, плакатама у различитим величинама које садрже политичке поруке изражене сликом или текстом. Бирачи ће слободно, тајним гласањем, лично изразити став уколико је сама процедура гласања таква да то и омогућује а то се односи на гласачке листиће и начин на који се они заокружују, убацују, а касније и пребројавају, просторије у којима

---

<sup>22</sup> Оп. cit. чл. 52.

се гласа, и уопште технички услови који ће обезбедити немогућност утицаја и притиска на бираче. Држава је дужна да спречи сваки вид такве праксе. Нарочито је забрањена било каква изборна крађа, породично гласање, куповина гласова, као и било какво прекрајање изборне воље грађана приликом пребројавања или преношења резултата и извештаја са бирачког места до локалних или државних органа које у коначном треба да одреде изборни резултат.

Слобода удруживања је основна претпоставка формирања политичких странака које представљају механизам аритикулисања и усмеравања политичке воље, ставова и мишљења бирача. Припадници политичких странака, а нарочито лидери, вршећи промоцију идеологија, програма и својих сопствених, као кандидата за најодговорније функције у држави, и у локалним самоуправама, анимирају грађане и креирају им политичко опредељење. Грађани се могу организовати и основати удружење без претходног одобрења и уз упис у одговарајући регистар. Забрањена су тајна и паравојна удружења. Уставни суд може забранити рад удружења чија је делатност усмерена на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских и мањинских права, као и због изазивања расне, верске и националне мржње.<sup>23</sup>

Изборни систем уређен је првенствено нормама које су садржане у уставима. Оне се појављују у виду изборних начела која се односе на читав изборни процес и као норме материјалног изборног права. Дobar део правила је међународног карактера тако да је имплементацијом у уставима постао и саставни део националих поредака. Изборна питања која нису уређена уставним правилима уређују се законом, најчешће она која се односе на „поступак одвијања избора“, односно правила процесног изборног права. Нема јасних разграничења која би правила изборног права и саме изборне процедуре требало да буду садржана у уставу а која законским нормама. Некада се изричито наводи у уставу да ће одређена питања која тангирају изборе бити регулисана законом. С обзиром да се ради о материји која се бави одређеним питањима која спадају у домен који би требало регулисати уставом, јер на основу изражене воље на изборима настају највиши државни органи, некада је прописано да се изборни закони доносе по процедури тежој од процедуре која је иначе предвиђена за доношење обичних закона. Иначе, строжи режим доношења изборних закона указује на значај избора у одређеном демократском политичком систему. Осим предвиђања отежане

---

<sup>23</sup> *op. cit.* чл. 55.

процедуре за доношење изборних закона да би се избегле промене из манипулативних намера, може се решити разним забранама везаним за ревизију норми изборних закона у години кад су избори, или, пак, другог временског периода који претходи одржавању избора, као и забрана важења норми које су измењене за прве наредне изборе. Подзаконске акте које доноси влада, надлежно министарство, изборна комисија на државном нивоу, обично дефинишу одређене техничке детаље везане за спровођење саме изборне процедуре. Закон у том случају дефинише овим и садржај питања којим ће се бавити подзаконски акт.<sup>24</sup>

Изборно законодавство Републике Србије чине: Закон о избору народних посланика,<sup>25</sup> којим се регулише изборни поступак бирања представника народа за парламент, Закон о избору председника Републике<sup>26</sup> којим се утврђује поступак избора председника Републике, Закон о локалним изборима<sup>27</sup> којим се дефинишу избори на нивоу локалних самоуправа за избор одборника скупштина. Закони који више или мање тангирају изборе и на републичком и на локалном нивоу су Закон о јединственом бирачком списку,<sup>28</sup> којим се регулишу питања вођења евиденције јавне исправе која представља основ остварења бирачког права, Закон који дефинише пребивалиште, као један од услова постојања бирачке способности и способности кандидовања<sup>29</sup>, Закон којим се уређује начин и извори финансирања, њихова евиденција и контрола политичких активности политичких странака и других политичких субјеката нарочито у оном делу који се односи на изборну кампању<sup>30</sup> и др.

## II ЕВИДЕНЦИЈА БИРАЧА

Зајемчено изборно право уставом да сваки пунолетни и пословно способни држављанин Републике Србије има право да бира или буде биран не значи аутоматски да ће то физичко лице на изборима моћи и да гласа. Да би се ово право и остварило на конкретним изборима неопходно је да грађанин буде уписан у бирачки списак. Он

---

<sup>24</sup> *op. cit.* стр. 24-29.

<sup>25</sup> Закон о избору народних посланика, *Службени гласник број 35/2000, 57/2003 – одлука Уставног суда, 72/2003 – др. Закон, 75/2003 испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука Уставног суда, 36/2011 и 104/2009 – др. закон*

<sup>26</sup> Закон о избору председника Републике, *Службени гласник РС, број 111/2007 и 104/2009 – др. закон*

<sup>27</sup> Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС, број 129/2007, Одлука Уставног суда – 34/2010 и 54/2011.*

<sup>28</sup> Закон о јединственом бирачком списку, *Службени гласник РС, број 104/2009 и 99/2011.*

<sup>29</sup> Закон о пребивалишту и боравишту грађана, *Службени гласник РС, број. 87/2011.*

<sup>30</sup> Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС, број 43/2011 и 123/2014*

представља „средство регистрације и евиденције бирача“<sup>31</sup>, јавна исправа која служи за јединствено вођење евиденције држављана Републике Србије који су стекли услове за бирачко право.

Легитимност избора и изборног поступка ће зависити од поузданости бирачког списка. Да би се то постигло неопходно је да бирачки списак буде сталан, редовно ажуриран, јавно објављиван и доступан за исправку.

### **1. Сталност бирачког списка**

Сталност бирачког списка значи да се они воде по одређеном перманентном поступку уписа бирача без обзира када ће избори бити организовани. „Једном уписано име остаје у бирачком списку до промена околности везаних за остваривање бирачког права“. Такав начин вођења бирачког списка који промене и ажурирање бирачког списка врши континуирано омогућује да период од расписивања до одржавања избора не мора бити дуг, јер у том случају не би требало да буде много исправки, а самим тим ни неопходно време за усаглашавање бирачког списка са чињеницама.<sup>32</sup>

### **2. Јединственост, потпуност и тачност бирачког списка**

Једнствени бирачки списак у Републици Србији је сталан и редовно се ажурира. Примењује се за све изборе који се спроводе, како на националном, покрајинском тако и на нивоу локалних самоуправа. Грађани који су у њега уписани моћи ће да своје бирачко право користе на парламентарним, председничким, покрајинским и локалним изборима. Тај бирачки списак води министарство надлежно за државну управу и локалну самоуправу. То подразумева анализирање података из бирачког списка и предузимање мера ради остваривања тачности података. Уколико се дође до налаза да бирачки списак након закључења бирачког списка у неком сегменту није тачан, извршиће се промена у бирачком списку уписом, брисањем, допуном или исправком података. Иначе те послове у току целе године ради за део бирачког списка који се односи на држављане одређене локалне самоуправе надлежна управа те локалне самоуправе. Она ће то радити по службеној дужности, или на захтев грађана до закључења бирачког списка. Промене се врше на основу података садржаних у матичним књигама, другим службеним евиденцијама и јавним исправама. То су подаци

---

<sup>31</sup> *op. cit.* стр. 226

<sup>32</sup> М. Настић, *Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2014, стр. 197.



који се односе на пунолетство, смрт, губитак пословне способности и промену пребивалишта. Надежни органи који долазе до тих података по службеној дужности их достављају надлежној управи која је задужена за ажурирање, односно промену јединственог бирачког списка. И поред тога што се врше велики напори на сталном ажурирању бирачког списка, јавља се стална неопходност његовог кориговања, допуњавања, измена и побољшања. Елиминација дуплих уписа, брисање података о преминулим бирачима, унос имена и презимена бирача који припадају националним мањинама и ћириличним и писмом матерњег језика бирача, само су неке од примедба које овлашћени посматрачи изражавају. Јединствени бирачки списак није усаглашаван са стварним стањем јер подаци из пописа становништва из 2011.године нису обухватили лица која дуже живе у иностранству, грађане који живе на Косову и Метохији, као ни припаднике албанске мањине који су бојкотовали попис.<sup>33</sup>

### **3. Транспарентност бирачког списка**

Бирачки списак мора бити транспарентан да би и грађани могли да прате промене бирачког списка, а нарочито да провере тачност података који се односи на њихов статус и да захтевају унос адекватних података. Сходно начелу јавности, надлежна управа одређене локалне самоуправе излаже на увид део бирачког списка држављана Републике Србије са пребивалиштем на територији односне општине или града. Међутим, закон о заштити личних података тренутно ограничава приказ личних података чиме се онемогућава и јавни приказ и транспарентност бирачког списка. Грађани ипак могу да провере да ли су уписани у бирачки списак и да ли су подаци о њима тачни. Политичким странкама и другим политичким субјектима није дозвољен увид у бирачки списак. Подносилац изборне листе после проглашења изборне листе има и право увида и право да тражи измену бирачког списка.

### **4. Упис бирача по месту пребивалишта**

Бирач се у бирачки списак уписује према месту пребивалишта. То је место у коме је грађанин настањен с намером да у њему стално живи, односно место у којем се налази његов центар животних активности, професионалних, социјалних и других веза које доказују његову трајну повезаност са местом у којем је настањен.<sup>34</sup> И поред тога

---

<sup>33</sup> ОЕБС/ Ограничена мисија за посматрање избора, *Коначни извештај превремених парламентарних избора, 16. Март 2014. Године*, Варшава, 22. Мај 2014

<sup>34</sup> Закон о пребивалишту и боравишту грађана, *Службени гласник РС, број. 87/2011.*

што постоји законска обавеза одјаве и пријаве места пребивалишта, кад дође до настаћења на новој адреси, грађани у одређеном броју случајева, не испуњавају ту своју дужност и тиме ремете ажурно вођење бирачког списка. Такође, постоји и обавеза одјаве пребивалишта уколико се физичко лице исели у иностранство. Пример да су поједини припадници албанске националне мањине могли гласати на ванредним локалним изборима 2015. године у Општини Медвеђа и поред тога што и по 15 година не живе на територији те општине говори у прилог неусаглашености дела јединственог бирачког списка те територије са чињеничним стањем на терену, везано за промену пребивалишта одређених грађана.<sup>35</sup>

Може се закључити да је неопходно унапредити комуникацију између одговарајућих државних органа који имају информације значајне за јединствени бирачки списак, као што су полиција, службе које воде матичне књиге, пограничне администрације, здравствене установе, јавна предузећа са управама које се старају о одржавању тачности јединственог бирачког списка како не би долазило до оваквих пропуста. Отклањањем оваквих грешака стварају се услови да резултати избора представљају стварни одраз бирачке воље грађана.

## **5. Јединствени бирачки списак као јавна исправа**

Јединствени бирачки списак је јавна исправа и садржај у њему представља доказ да одређено физичко лице, које је уписано у списак, има бирачко право. Увидом у извод из бирачког списка приликом легитимисања када се приступа чину гласања, врши се доказна радња потврђивања истоветности бирача и постојање његовог бирачког права. Постоји презумција тачности бирачког списка, да сви они који су побројани у њему стварно постоје и да имају бирачко право, а да они који се не налазе у њему, без обзира на постојање лица које има бирачку способност и има пребивалиште на територији на којој би требало да гласа, неће моћи да искористи своје право да пружи подршку свом фавориту гласањем. „Они само не могу то своје право на конкретним изборима употребити због тога што нису испунили формалне услове које закон тражи за употребу тог права“<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Дневни лист Данас, преузето 8.10.2016. године са [http://www.danas.rs/danasrs/politika/vise\\_biraca\\_nego\\_gradjana\\_na\\_jugu\\_srbije\\_.56.html?news\\_id=308269](http://www.danas.rs/danasrs/politika/vise_biraca_nego_gradjana_na_jugu_srbije_.56.html?news_id=308269)

<sup>36</sup> *op. cit.* стр. 227.

Сваки грађанин који сматра да одређени подаци у бирачком списку нису у сагласности са чињеницама може поднети захтев надлежној управи да изврши промену у бирачком списку. Чињенично стање може бити такво да то физичко лице које тражи исправку, или неко друго, није уписано у бирачки списак а испуњава све услове за упис. Може се десити да нема бирачко право или пребивалиште на територији на којој је уписано у бирачки списак. Некад су и сами подаци о грађанину који је уписан у бирачки списак нетачни или непотпуни. Надлежни орган одлучује о овој промени у врло кратком року. Уколико подносилац захтева није задовољан одлуком може поднети жалбу надлежном министарству. У вези са предметима уписа у бирачки списак или његове измене може се водити и управни спор по тужби. Одлука управног суда је коначна.

### **III ИНФОРМИСАЊЕ ГРАЂАНА**

Право грађана да се информишу о изборима, у вези са њима, кандидатима и листама кандидата, политичким странкама, је једно од основних изборних права. Да би се бирачко право остварило, неопходно је остварити право на информисаност. Претпоставка формирања политичког става је обавештеност бирача. На основу тако створеног мишљења о кандидатима, политичким странкама и њиховим кампањама, самом изборном поступку, бирач ће на послетку гласати за једног од предложених кандидата или листу кандидата, или се уздржати од гласања, на шта има право, што ће, такође, бити његов политички став. Насупрот праву да буду информисани о изборима стоје одређене обавезе органа за спровођење избора, државних органа информативних медија. Однос између бирача и органа и институција, које су обавезне да дају информације у вези са изборима, регулисан је принципима јавности рада органа за спровођење избора, једнаког приступа медијима, равноправност предлагача изборних листи и кандидата у представљању изборних програма и кандидата у информативним медијима, принципом фер и слободног извештавања, принципом благовременог, истинитог и непристрасног обавештавања бирача и др.

#### **1. Принцип јавности рада**

Органи за спровођење избора осим своје основне намене да организују и спроводе изборе имају и обавезу да информишу грађане о изборима и свим у вези са њима, као и да прате „остваривање обавеза државних органа и информативних медија у

току изборне кампање“<sup>37</sup> Такође се старају о „остварењу изборних права у току изборне кампање“. Државни органи су дужни да, како информативним медијима тако и предлагачима изборних листи, односно кандидатима, омогуће приступ информацијама које су од значаја за изборе, као и да буду непристрасни у реализацији ове обавезе. Са циљем да се грађани информишу истинито и објективно о изборима државни органи треба да имају активно учешће у обезбеђивању услова за плуралитет ставова и мишљења, као и њиховог слободног изношења у медијима и на јавним скуповима<sup>38</sup>

По закону о избору народних посланика, у Републици Србији се јемчи свим грађанима право да преко средстава информисања буду обавештени о изборним програмима и активностима подносилаца изборних листи и кандидата са тих листи.

Без одређених информација било би немогуће створити своје мишљење и формирати сопствену изборну вољу. Недовољно прецизне и непотпуне, а нарочито тенденциозно нетачне информације, стварају подлогу за манипулисање бирачима и наметање одређених мишљења и ставова. Веома је важно и благовремено информисање.

Грађани треба да знају своја изборна права и сам поступак њиховог остваривања. Треба да буду обавештени о одлуци о расписивању избора којом се одређује дан одржавања избора, као и дан од којег почињу тећи изборне активности. Наредног дана после расписивања избора обавезно је изношење бирачког списка на увид грађанима.

Органи за спровођење избора вођени начелом јавности у раду омогућиће да свако може да се информише о њиховом раду. Законом се утврђује кад се објављују бројеви и локације бирачких места, збирне изборне листе и укупан број бирача. На послетку грађани се обавештавају и о резултатима гласања.

## **2. Право на истинито, благовремено и потпуно информисање**

Извори и средства обавештавања су разноврсни и погодни како за истинито, благовремено и потпуно обавештавање, тако и као моћно средство пропаганде. Ту првенствено треба навести медије преко којих се остварује масовно јавно информисање. Под медијима у духу закона о јавном информисању подразумевамо

---

<sup>37</sup> Р. Марковић, *op. cit.* стр. 227

<sup>38</sup> М. Пајванчић, *op. cit.* стр. 120-127

дневне и периодичне новине, сервис новинске агенције, радио програм, телевизијски програм, електронско издање тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице и интернет портале).<sup>39</sup>

Информације у вези са изборима, грађани добијају и на јавним скуповима у виду конференција, трибина, зборова, демонстрација и др. Та окупљања се организују поводом презентација политичких кандидата, програма и планова, или пак да би се изразио негативан став према актуелној власти. Слобода окупљања се јемчи уставом и може се ограничити само ради заштите здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

Информативни медији и јавни скупови нису једини начин на који се грађани обавештавају о изборима и у вези са њима. Политичке странке и кандидати шаљу политичке поруке бирачима и преко билборда, плаката, огласа, летака, фотографија и других средстава погодних да код бирача изазову одређено мишљење, став или емоцију. Занимљиво је истаћи и приказивање разних „перформанса“ на јавним местима којим се грађанима указује на одређене негативности актуелне власти на сатиричан начин.

### **3. Принцип равноправности политичких актера - једнак приступ медијима**

Принципи једнаког приступа медијима и равноправности предлагача изборних листи и кандидата у представљању изборних програма и кандидата у информативним медијима онемогућавају доминацију једног политичког става, наметање мишљења или манипулацију одређене политичке странке или личности. Пошто је циљ кампање управо представљање кандидата и њихових идеја да би се придобила наклоност бирача, веома је битно како и колико ће им информативни медији бити на располагању. Обавезујућим упутствима, емитерима се утврђују обавезе како би се ова принципијелност спровела. Република Србија је дефинисала однос емитера који се финансирају средствима државног буџета (државни медији) односно средствима грађана (јавни сервис) према факторима који учествују у изборној кампањи као и правила која уређују односе са комерцијалним медијима. Радио дифузна установа Србије - РТС, Радио дифузна установа Војводине – РТВ и радио и телевизијске станице локалних и регионалних заједница чији су оснивачи градови и општине, као и станице цивилног сектора, треба да обезбеде бесплатно и без дискриминације, емитовање

---

<sup>39</sup> Чл. 29. Закон и јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр.83/2014 и 58/2015

промоција политичких странака, коалиција, кандидата који имају прихваћене изборне листе. Оне не могу емитовати плаћени предизборни програм али могу емитовати пропагандне спотове. Комерцијални медији нису дужни да емитују плаћени предизборни програм, међутим, уколико се одлучи да га емитује, дужан је да свим заинтересованим изборним листама и кандидатима обезбеди под једнаким програмским, техничким и финансијским условима емитовање њиховог прилога у оквиру плаћеног предизборног термина. Ако се пак одлучи да га емитује бесплатно онда термине за представљање мора расподелити равномерно свим листама и кандидатима једнако без дискриминације.<sup>40</sup>

#### **4. Посебна права подносилаца изборних листа и кандидата**

Осим права која имају сви грађани – бирачи, а која се односе на обавештеност у вези са изборима, постоје и ексклузивна права која имају представници подносилаца изборних листи и кандидати који се налазе на листама. Закон о избору народних посланика омогућује им право увида у изборни материјал, изводе из бирачких спискова, записнике о раду бирачких одбора, записник о раду Републичке изборне комисије и гласачке листиће. Циљ је, наравно, да се омогући контрола изборног процеса од стране оних који су директни учесници, а који могу бити и непосредно погођени неправилностима које могу настати, како услед немара, али врло често и услед жеље да се на недозвољени начин стекне предност у односу на остале кандидате који не учествују у власти.

#### **IV ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА**

Политичка заједница која настоји да буде вођена од стране легитимне и легално изабране власти мора имати транспарентну, фер и демократску процедуру избора и органе који ће се старати о организовању и управљању том процедуром и о заштити изборних права у њој. Ова управљачка изборна тела требало би да имају широка овлашћења и одговорности зато што су одговорна за транспоновање суверенитета грађана као њиховог носиоца, политичким представницима у органима одлучивања преко механизма избора. Сваки немар, немогућност или тенденција која доводи до изигравања изборне воље може имати далекосежне последице по политички и

---

<sup>40</sup> Опште обавезујуће упутство радио и телевизијским станицама (емитерима) у предизборној кампањи за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе, изборе за предсеника Републике и изборе за националне савете националних мањина, *Службени гласник РС, бр 18/2012*

друштвени поредак неке државе. Неопходно је да изборе, као друштвени феномен који има велики значај, што ефикасније, праведније и правичније организовати.

### **1. Надлежност органа за спровођење избора**

Органи који управљају и организују изборе имају различите нивое. На највишем нивоу се налази централна комисија надлежна за управљање и организацију избора који се спроводе у читавој држави, као што су председнички и парламентарни избори. За старање о спровођењу локалних избора и избор представника за скупштине општина формирају се изборне комисије које за те изборе представљају највиши ниво изборног управљачког тела. Средњи ниво организовања тела за спровођење избора се јавља кад се у настојању што бољег спровођења избора који тангирају читаву државу, као што су, на пример, избори за државни парламент, постављају такви органи на регионалном нивоу. Они служе за координацију органа за спровођење избора државног и локалног нивоа, односно оног нивоа који је у непосредном контакту са органима који спроводе изборе на нивоу бирачког места. У Републици Србији не постоје таква тела регионалног типа, али постоје радна тела на нивоу градова и општина која непосредно комуницирају са бирачким одборима. Бирачки одбори представљају најнижи ниво организовања тела за спровођење избора. Оваква координација је неопходна јер је јако тешко организовати изборе са највишег државног нивоа без неког тела које ће непосредно имати контакт са нивоом који надгледа и организује само гласање.

Може се извршити функционална подела органа који утичу на изборни процес а који обављају послове изборне администрације. Ту првенствено треба навести органе који доносе изборна правила, затим изборне комисије које се баве непосредно управљањем и организацијом избора на различитим нивоима, у зависности од врсте избора које спроводе, органе који се старају о контроли примене закона о финансирању политичких активности, нарочито оних који се тичу изборне кампање, органе који се старају о ажурирању бирачког списка, органе који се баве заштитом изборног права повређеног у изборном поступку и др.

### **2. Састав органа за спровођење избора**

Састав централне изборне комисије на државном нивоу може бити професионализован, или, пак, да чланови буду бирани по партијском кључу сразмерно политичком утицају, првенствено снази у парламенту. Какав је састав изборне комисије

говори управо о нивоу поверења у демократски изборни процес као и према институцијама у друштву уопште. Ниво зрелости политичке свести и културе грађана, али и самих институција друштва треба да буде такав да се жели остварење интереса свих чланова друштвене заједнице и политичких актера. То ће бити тренутак када ће се из партијског кадровирања и свеопштег неповерења прећи на професионализацију органа за спровођење избора да би се они организовали стручно, професионално, ефикасно и непристрасно. Професионална изборна комисија је стално тело које, осим за спровођење избора, има компетенција и за рад на унапређењу осталих изборних аспеката као што су бирачки спискови, финансирање политичких странака, регистрација политичких странака, подношење законодавне иницијативе везане за изборе, изборни поступак и заштита изборног право, организовање истраживања и анализа стања изборне демократије, упоредно праћење правних искуства из домена изборног система, спровођење едукације оних који треба да учествују у изборном процесу, и друге послове са циљем управљања и унапређења изборног процеса. Чланови такве изборне комисије су заштићени од промена на политичкој сцени као и од њихове смене од стране оних који су их делегирани, односно утицаја политичких странака. Основ за њихову смену треба да буде једино онај који је везан за личност члана изборне комисије, као што су непрофесионални или неодговорни рад. Уколико су изабрани од стране парламента, да то буде мандатни период који је дужи од мандата народних посланика, како би политички надживели оне који су их изабрали и смањили политички утицај, како на централну изборну комисију, тако и на њене чланове појединачно. Дужина тог мандата би обезбедила и завршетак започетих поступака. И на послетку, таквом једном професионалном органу за управљање и спровођење изборна треба омогућити да покреће поступке против физичких лица, кандидата, политичких партија и коалиција политичких странака која су грубо прекршила законе који регулишу изборни процес, како би се адекватним и правовременим кажњавањем демотивисали сви они који нарушавају изборни процес и крше зајамчена политичка права.

Уколико је састав централне изборне комисије непрофесионалан, партијски диригован, не може се очекивати посвећеност, темељитост и професионалност у раду комисије приликом доношења одлука већ рад на основу злоупотребе већине владајућих политичких снага и према партијским интересима.



### 3. Независност и аутономност органа у спровођењу поступка

Централна изборна комисија, како на нивоу државе, тако и на нивоу локалне самоуправе, за спровођење избора само за ту територију може бити независна и аутономна у свом раду од извршне власти. Она се налази ван структуре извршних органа. Овакав тип изборне комисије има свој буџет и троши средства по својој одлуци у складу са протребима како би остварила обавезе које јој произилазе из надлежности које су јој по изборним правилима поверене, нити неко од министарстава врши надзор над њиховим радом, нити комисија неком министарству подноси извештаје. Чланови се именују од стране парламента, раде у складу са законом а њихове одлуке подлежу праву на жалбу и у коначном судском поступку, да би се исправиле начињене погрешке. Овакав модел органа за спровођење избора одабиру државе које су демократски младе и изборни системи су им још увек у фази реформи да би се постигла пуна принципијелност.

У неким земљама успостављају се два независна тела која се баве организацијом избора од којих једно доноси политичке одлуке, а друго је одговорно за вођење избора и непосредну примену прописа и одлука. Циљ оваквог раздвајања два потпуно независна тела која имају потпуно различите надлежности је раздвајање политике и политичких одлука од управљачког изборног тела и делатности коју оно обавља а које се тиче кадровирања и оперативних питања. Пример овако двоструко независног тела које се бави изборним процесом је карактеристичан за изборну администрацију у Румунији.

Органи који се баве изборним управљањем могу бити и под утицајем владе, односно извршне власти, тачније, неког од министарстава као што је оно које се бави унутрашњим пословима. Уколико се ради, опет, о избору народних представника за неки локални парламент, ти органи су под утицајем локалне власти. Таква тела су предвођена или министром или државним службеником, и одговорна су за свој рад одређеном министру у влади. Они немају чланове, а буџет су у ствари средства која се планирају у оквиру рада министарства, или органа локалне власти који обавља извршну функцију. Овакав систем је заступљен у Сједињеним Америчким Државама.

У пракси изборних система познати су и мешовити модели изборног управљања који се састоје из две компоненте управљачког изборног тела и имају двоструку структуру:

- политичко, надзорно управљачко изборно тело које је независно од извршне власти које је аналогно независном управљачком изборном телу и

- реализацијско управљачко изборно тело које се налази у оквиру органа извршне власти или локалне власти које одговара зависном, односно владином моделу управљачког изборног тела

Код овог модела избори се организују од стране оне компоненте управљачког изборног тела које представља зависан модел, али се они истовремено надзиру од стране политичког, надзорног управљачког изборног тела. Такав мешовити систем се користи у Француској.

#### **4. Фазе изборног поступка**

Постоје многе фазе изборног процеса, оне које се односе на нормативну припрему изборне процедуре, затим едукација и припрема рада оних који ће бити непосредно ангажовани на спровођењу избора, активности везане за регистрацију бирача, за регистрацију политичких странака, проглашавање листи кандидата или кандидата у зависности од врсте избора који се организују, активности везане за изборну кампању и њено праћење, гласање, пребројавање гласова, табеларни приказ резултата, саопштење резултата, одлуке о изборним споровима, извештавање, ревизија и архивирање. Након завршетка једног изборног процеса пожељно је да се започне рад на следећем. Читав тај процес има свој почетак и крај, који после свог завршетка иде из почетка, тако да слободно можемо рећи да постоји изборни циклус. Око неких послова везаних за изборни процес можемо рећи да су у перманентном стању, с обзиром да се на територији једне државе спроводи у току једног изборног циклуса више различитих избора (председнички, парламентарни, регионални, локални).

#### **5. Стални и привремени органи**

Органи који се баве овим пословима, везаним за изборни процес, могу бити стални или повремени. Државе се опредељују који ће од ова два типа управљачког изборног тела да имају у зависности од обима послова који се имају обавити у току изборног циклуса. Као неопходни елементи за одлуку, узимају се и висина трошкова који је неопходан за рад сталног тела. Уколико се планира рад привременог управљачког изборног тела, мора се водити рачуна о времену и цени успостављања оваквог тела уочи сваких избора. Тамо где се послови изборне администрације

одржавају редовно као што је упис бирача у евиденцију и њено ажурирање, уколико је због демократизације друштва неопходна стална едукација и информисање бирача, праћење финансирања политичких активности итд. у том случају постојање сталног управљачког изборно тела је оправдано. Стална радна тела обезбеђују институционалну меморију и оперативни континуитет. У сваком случају, изборна тела која су зависна од извршне власти су увек привременог карактера јер државни службеници који воде изборе имају друге дужности, па им се додељују послови изборног управљања само у току изборног поступка. Неке од држава које су се определиле за зависни модел органа који спроводе изборе један део особља задржавају да ради на пословима из надлежности изборне администрације, као што су, на пример, послови који се односе на бирачке спискове. Постоје и изборни системи неких држава које централне изборне комисије држе као сталне, а управљачка изборна тела на нижем нивоу, као што је код нас бирачки одбор привременог карактера, и потчињени су централној изборној комисији. Ова привремена тела на локалном нивоу именују се од једног до шест месеци пре гласања у зависности од обима послова који треба да обаве.

Који модел управљачког изборног тела ће нека држава изабрати зависиће од конкретних околности и потреба у једном друштву. Постоји велики број модела који представљају комбинацију основних приказаних модела, а на које су утицали многи фактори као што је историјска и културна позадина државе и ниво њене сложености, финансијска и политичка ситуација, као и ниво образовања њеног народа.

## **6. Послови органа у изборном поступку и ван њега**

Управљачко изборно тело, без обзира на структуру и облик, обавља следеће функције:

- спровођење избора и референдума;
- сакупљање и вођење бирачког списка;
- едукација и информисање грађана, као и промоција демократске свести у погледу изборних питања;
- обука људства које се ангажује на спровођењу изборног процеса;
- информисање кандидата, политичких партија и осталих;
- осигуравање да жене и мањине буду у могућности да учествују у потпуности у изборном процесу;
- доношење прописа којима се руководи изборним поступком;

- старање о примени изборних закона;
- истраживање изборне политике и питања у вези са тим;
- пружање информација и савета у погледу изборних питања државним органима
- учествовање у међународној сарадњи и пружању правне помоћи.

Искуство из многих земаља показује да управљачка изборна тела имају своју функцију, како у изборима, тако и између њих и да је опасно умањивати њихов значај у том периоду. Чак и током периода када је јавност незаинтересована за послове изборне администрације, они који их обављају, од законодавца до политичких партија и група грађана, треба да раде на унапређењу изборног процеса како би се омогућило да је све припремљено и да увек могу да се одрже нови избори. Спремност и непрекидна побољшања представљају два главна принципа у раду изборне администрације. Управо период између избора треба да буде одлично време које треба бити потрошено на планирање и примену програма модернизације. У данашње време има све више података који треба да буду обрађени у изборној процедури. Коришћење савремене технике може у много чему побољшати ефикасност и поузданост изборног процеса.

## **7. Организација и управљање изборним поступком**

Вертикална подела власти и овлашћења изборне администрације у унитарним државама је тако утврђена да је одговорност за припрему, управљање, организацију и спровођење избора одређена на националном нивоу. Наравно, ради се о изборима који се одржавају на нивоу читаве земље као што су председнички или избори за државни парламент. Одређена овлашћења огранака изборне администрације на нивоу региона могу бити утврђена ради лакше и целисходније координације са локалним телима која, на пример, треба да непосредно контролишу финансирање политичких активности, ажурирају бирачки списак, контролишу подједнаку доступност медија, или, пак, кад се ради о самом спровођењу избора са органима који треба непосредно да реализују активности, као што су бирачки одбори. На локалном нивоу такође постоје тела за спровођење избора, кад су у питању избори на нивоу читаве државе. Свако од органа у тој хијерархији има свој делокруг рада. Децентрализација изборне администрације је нарочито значајна за послове који се тичу перманентног рада као што је упис и ажурирање бирачких спискова. Оваква структура изборне администрације ће одредити већу транспарентност и укљученост у управљању изборима. Много је лакше препознати проблем на локалном нивоу, као и доношење одлука из своје надлежности и омогућавање несметаног рада и организације избора. Федералне државе могу имати

одвојена тела која се старају о управљању и организацији избора на државном нивоу али и на националном нивоу. Њихов рад може бити дефинисан једним законом на националном нивоу, или да свака држава има поједина овлашћења за регулисање изборног система. Могу се и разликовати овлашћења изборне администрације на централном, националном нивоу и на нивоу појединих федералних држава или региона. Уколико централна изборна комисија преноси своја овлашћења на ниже нивое организовања управљања изборима, она мора задржати право надзора.

Државе које користе несамосталне органе за организовање и управљање изборима могу за послове изборне администрације користити локалне власти да би спровеле одређене активности. На пример, Шведска води високо децентрализовану структуру изборног управљања, која се састоји од националног управљачког изборног тела за координацију политике и локалних власти које непосредно управљају изборима.<sup>41</sup>

## **8. Начела организације и управљања изборним поступком**

У Републици Србији органи за спровођење избора су самостални и независни у свом раду и њихово деловање је засновано на основу закона и прописа који су донети на основу закона. То су Републичка изборна комисија и бирачки одбори. Чланови сталног састава Републичке изборне комисије бирају се по „партијском кључу“ а број који припада свакој од политичких странака зависи о снаге односно броја народних посланика који има Скупштини Републике Србије. Утицај водећих политичких снага на рад и одлучивање Републичке изборне комисије ублажен је законским решењем да ни једна политичка странка или коалиција не може имати више од половине својих чланова у сталном саставу тог органа. Чланови и њихови заменици Републичке изборне комисије у сталном саставу именују се на четири године од стране Скупштине Републике Србије, на предлог посланичких група, а чланови у проширеном саставу и њихови заменици се придодају као представници подносилаца изборних листи. Неопходан услов за именовање чланова у сталном саставу, поред обавезног имања изборног права (у смислу права да могу да бирају и да буду бирани), је да буду дипломирани правници.

---

<sup>41</sup> The Electoral Knowledge Network, *Electoral Management*, преузето 28.7.2016. године са <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/onePage>

Добар начин да се врати поверење у изборни поступак, како од стране грађана који користе своје бирачко право у тим изборима, тако међународних фактора који треба да дају легитимитет изабраној власти, јесте укључивање међународних стручњака у рад изборне администрације. Осим самог присуства оних који би, по правилу, требало да буду непристрасни, међународни стручњаци имају и богато техничко знање и компаративно искуство у организовању и управљању изборима.

Надлежност Републичке изборне комисије се своди на старање о законитом спровођењу избора, техничкој припреми избора, тумачењу одредаба закона које се користе за спровођење изборне процедуре, да одређује и оглашава податке везане за бирачка места, образовање бирачких одбора, проглашавање како изборних листи, тако и збирне изборне листе, утврђивање и објављивање резултата избора, као и броја мандата који припада сваком подносиоцу изборне листе, подношење извештаја парламента и друге послове.

Рад органа за спровођење избора је јаван. Лица која прате изборе морају се придржавати правила која прописује Републичке изборна комисија. Кандидат са изборне листе која је потврђена и проглашена не може присуствовати раду органа за спровођење избора.

У раду Републичке изборне комисије учествује и владин чиновник који се бави пословима статистике али без права гласа кад се одлучује.

Бирачки одбори представљају врсту органа за спровођење избора који непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, стара се о одржању реда на бирачком месту за време гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове. Председник и два члана бирачког одбора чине стални састав и бирају се посебно за сваке изборе а проширени састав садржи још по једног члана и његовог заменика, који су делегирани од стране представника подносиоца изборне листе. Не постоје посебни услови који су неопходни да би неко био члан или његов заменик у сталном или проширеном саставу. То може бити проблем јер због недовољног познавања изборне процедуре везаног за рад бирачког одбора може доћи до погрешака у спровођењу избора, тумачењу одредаба које регулишу изборни процес, пријављивању неправилности, иако их није било итд. Сви ти проблеми се могу превазићи добром и благовременом обуком оних који непосредно треба да спроводе изборе на бирачком месту.

Одлуке на свим органима који спроводе изборе доносе се се већином гласова у сталном, односно проширеном саставу.

Без обзира на то какав модел представљају, управљачка изборна тела морају обезбедити легитимност и кредибилност изборног процеса. Да би се то остварило, органи који организују и управљају изборима морају радити уз поштовање одређених основних начела: начело независности, начело професионализма, начело непристрасности, начело интегритета, начело транспарентности, начело ефикасности и начело услужности.

### ***8.1. Начело независности***

Независност представља, с једне стране, независност од владе и подразумева рад органа за спровођење избора као независни модел. У овом контексту основних принципа, како управљачка изборна тела треба да раде, независност говори о неприкосновености оног ко је одговоран за правичне, законите и фер изборе. Када је један такав орган имун на притиске који долазе из власти, политичких странака или неке друге моћи, онда можемо говорити о његовој независности у доношењу одлука и предузимања надлежних радњи. Иначе може се десити да је управљачко изборно тело саставни део министарства и да њиме председава високи владин чиновник, али да ипак из различитих разлога не постоји никакав утицај на рад. Обично су разлози везани за политичку културу и традицију, висок и независан положај у друшћу, нпр. судије, угледне јавне личности, представници цивилног сектора, државни чиновник који је познат по свом интегритету и неприхватању политичког ангажмана. У том случају говоримо о формалној или институционалној независности, када постоји тело које није саставни део министарства, а бира се од стране тела које је састављено од представника народа или од стране органа који не врши извршну власт. Таква независност се обично дефинише уставом.

### ***8.2 Начело непристрасности***

Непристрасност органа који спроводе изборе је основа интегритета, поверења и веродостојности изборног процеса, посебно од стране оних који губе изборе, или који су незадовољни изборним резултатом. Без обзира на модел, извор надлежности и одговорности, надзор над радом, извор финансирања управљачког изборног тела, неопходно је да се сваки учесник избора третира на једнак начин, поштено и без било

каквог фаворизовања због одређењих политичких „симпатија“, или, пак, неког интереса. Теоретски гледано стручни и политички „неактивни“ чланови овог тела би требало да постигну највиши ниво непристрасности. Непристрасност може бити наметнута само јасним правним оквиром који омогућује принципијелност, и дефинисањем саме структуре управљачког изборног тела, али и практичним понашањем и интеракцијом тела и његовом оценом од стране свих политичких актера. Непристрасност је више психолошка категорија и стање личног ума, него неко правно дефинисано стање, мада се и те како уставним или законским оквиром као и кодексом понашања може усмерити и унапредити, нарочито уколико су прописане строге санкције. Осим суштинске непристрасности, неопходно је да то види и закључи јавност. Кроз транспарентан рад органа приликом принципијелног и сувереног спровођења избора, уз објављивање и саопштавања свега из предузете делатности, нарочито оних које су очигледно принципијелне, грађани закључују да је управљање и организовање избора и изборног поступка непристрасно.

### ***8.3 Начело интегритета***

Управљачко изборно тело је примарни гарант интегритета изборног процеса. Да би се обезбедили поштени, законити и фер избори, неопходно је да свако од чланова централне изборне комисије да свој допринос на реализацији својих обавеза за чије је и позитивне и негативне последице одговоран, али и као део колективног органа који доноси одлуке у сагласности са принципима и законима. Чување интегритета је лакше уколико је управљачко изборно тело независно приликом своје делатности и има контролу над свим битним деловима изборног процеса, над буџетом и особљем. Тамо где други органи имају надлежност над неким пословима изборне администрације, као што су, на пример, локалне управе приликом ажурирања бирачког списка који садржи само држављане који имају пребивалиште на територији односне локалне самоуправе, морају надзирати рад тих органа. Интегритет органа који спроводи изборе ће у много чему зависити, уколико изборни закони јасно дају овлашћења онима ко их и примењује, како би могао одолети притиску ауторитета који имају политички лидери, или, пак „неморалних понуда“ оних који су у циљу остваривања својих интереса склони да угрозе интегритет и избора и оних који су одговорни за њихово спровођење.



#### ***8.4. Начело транспарентности***

Транспарентност у раду органа који спроводе изборе представља један од принципа њиховог рада. Стављање на увид јавности одлука и њихових образложења које се тичу, како оперативног дела управљања и организовања избора, тако и коришћења финансијских средстава, помаже да се том телу омогући опажање и идентификација стварних финансијских и изборних превара, недостатка стручности, фаворизовања одређених политичких тежњи, што у коначном подиже кредибилитет управљачког изборног тела. Изборна транспарентност може као таква бити наметнута и дефинисана изборним законом да тела која руководе изборним процесом информишу јавност о својим активностима. То може бити и утврђено кодексом понашања који се односи на управљачко изборно тело. То су нпр. честа саопштења и прес конференције, издања, консултације са заинтересованим странама. Одсуство транспарентности несумњиво доводи до сумње у регуларност његових активности. На пример, уколико само бројање гласова није доступно посматрачима, кашњењем у саопштавању и потврђивању изборних резултата јавиће се сумња код бирача у регуларност читавог поступка и у валидност изборних резултата.

#### ***8.5. Начело ефикасности***

Како власт тако и грађани–бирачи очекују да се само спровођење избора спроводи ефикасно и да се средства која су опредељена за остварење поверених послова искоришћена на прави начин. Све већа примена развијених техничких средстава и компјутеризација омогућује већу ефикасност, али и повећање трошкова. Образовање и информисање грађана је такође обиман посао који је неопходно обавити тако да има своју оправданост, али и одрживост. Правни оквир, дефинишући ефикасне стандарде за руковођење изборима и финансијама може у много чему допринети ефикасности. Врло често се они који треба да организују набавку опреме и материјале за спровођење избора не сналазе баш најбоље у пословном окружењу. Таква неефикасност, у очима грађана и оних који плаћају порез, може бити виђена као корупција и превара, па може довести до озбиљних сумњи у кредибилитет самих органа који спроводе изборе. Тамо где генерално недостаје поверење у читав политички процес, сумњаће се и на управљачко изборно тело.

## **8.6. Начело професионализма**

Професионализам у управљању и организовању избора састоји се у томе да је потребно тачно спровођење изборне радње на нормативно дефинисан начин да би се постигао коначни циљ, а то је прецизно евидентирање несумњиве изборне воље бирача која је изражена гласањем. Сви они који учествују у спровођењу избора, било чланови централног органа за ту намену или извршиоци послова изборне администрације, треба да прођу одређену обуку и савладају вештине како би могли да што прецизније примене високе професионалне стандарде у свом оперативном раду. Ради поверења бирача у изборни процес, неопходно је и да они стекну уверење да се он спроводи од стране оних који су сигурни у своје знање и знају како да га примене. Перманентно образовање и обучавање чланова комисије и администратора који су оперативно укључени у реализацију захтева изборног процеса је само један од захтева који је неопходно испунити да би се могао посао изборног управљања и организовања легитимно извршити. Став сваког од њих према послу и непосредно залагање чланова комисије и администратора, њихова лична и марљива посвећеност раду да би он био у сагласности са нормама, стандардима, сигураност да ће се у истим ситуацијама увек исто поступати, професионална услужност према свима под једнаким условима без обзира о ком послу се ради, самокритичност и спремност да се коригује како би што прецизније могао извршавати задате обавезе и др. особине које су подједнако важно као и рад на унапређењу њиховог знања у вези са изборним питањима. Извршавање послова управљања и организације изборног поступка на видљиво професионалан начин даје кандидатима, политичким странкама, цивилном сектору, медијима и на послетку свим бирачима уверење да су ти руководиоци и администратори способни и решени да оправдају добијено поверење. С друге стране, уколико се запази непрофесионализам у изборном управљању, створиће се сумња у предузете активности, да су незаконите, нефер, да фаворизују одређену политичку опцију што ће напослетку довести до умањења кредибилитета тих органа и њихових чланова или извршитеља, сумње у читав изборни поступак и резултате избора и створити могућност оних који су незадовољни коначним резултатима да изражавају притужбе, без обзира да ли су оне основане или не, како би добили подршку бирача и јавности уопште а умањивали је онима који су победили.

### ***8.7. Начело услужности***

Сви послови који се обављају у оквиру изборне администрације раде се са циљем да се омогући да бирачи слободно изразе своју вољу на изборима и да се та изборна воља што верније транспонује у одређени број мандата представника у парламенту, или, пак, да се изабере један од више кандидата. Посао изборне администрације је својеврсна услуга бирачима од стране свих оних који учествују у прављењу изборног система. Ако посматрамо послове ажурирање бирачких спискова, информисање бирача о изборима, нпр. о локацијама где се налазе бирачка места, организовање дана гласања, пребројавање гласова, објава резултата и др. нормативним дефинисањем ових активности, уствари, одређујемо стандард који изборна администрација мора постићи како би се пружила што квалитетнија услуга, а бирачи били задовољни, односно пружили легитимитет изборном процесу и резултатима избора као његовој директној последици. Сви политички актери треба да добију исти третман од стране изборне администрације. Изборна администрација мора да настоји да, осим обезбеђивања легалности и поштености избора, обезбеди и виши ниво стандарда изборних услуга за све политичке актере, па тако, на пример, уколико се ради о неким стандардима који се могу измерити временом, као што је чекање у реду за гласање, време неопходно да се одговори на питање представнику јавности, али и време којим ће органи за спровођење избора решити проблем који је настао у самом избором поступку и донети решење којим ће одлучити о нечијем изборном праву, али и време потребно за обраду података у поступку регистрације бирача. Одређени подаци који могу бити изражени у процентима могу бити полазна основа за одређивања стандарда на бази квалитета, нпр. проценат бирача који је одбијен у гласању због грешака у бирачком списку, даље, који је проценат бирачких места који није отворен на време, у којем проценту су тачне информације о прелиминарним резултатима и др. Тачни подаци о чињеницама на основу којих можемо доћи до информације о нивоу услужности изборне администрације омогућују да се разумеју разлози оцене јавности интегритета и ефикасности оних који управљају и организују изборе, као и свих оних који су укључени у реализацију послова изборне администрације. Вршење анкета, како од стране оних који спроводе изборе, тако и оних који посматрају и заинтересовани су за легалност и правичност избора, могу веома помоћи да се дође до података како би се наредни пут унапредио рад и услуге које пружа изборна администрација подигле на виши ниво. То може да се учини од стране самог управљачког изборног тела, али и од

стране самог законодавца који ће кроз измене изборних закона наметати одређени стандард изборних услуга као и вршење контроле реализације донетих закона.

## V УТВРЂИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА И РАСПОДЕЛА МАНДАТА

Гласањем бирач изражава свој политички став. Неопходно је да он буде слободан када на биралишту једном од више понуђених кандидата да свој глас са циљем да допринесе његовој победи, односно да подржани кандидат постане народни посланик или неки други државни орган (председник државе). По завршеном гласању у Републици Србији, орган који непосредно спроводи гласање приступиће утврђивању резултата гласања. То подразумева утврђивање тачног броја гласова који је добила одређена листа кандидата или појединачни кандидат (у зависности од врсте избора), број бирача који је уписан у бирачки списак за територију (бирачко место) за коју је надлежан орган који је непосредно спроводио изборе (бирачки одбор) и број бирача који се изјашњавао гласањем на том бирачком месту. Неопходно је утврдити и број неупотребљених гласачких листића. Случај да бирачки одбор утврди да је број гласачких листића који је био у кутији различит од броја бирача који је гласао представља основ за поништење избора на том бирачком месту. О предузетој радњи утврђивања резултата гласања и уопште о раду тела сачињава се записник. У њему ће се осим података везаних за број примљених гласачких листића, број неупотребљених гласачких листића, броја неважећих гласачки листића и важећих гласачких листића, уписати и примедбе и мишљења чланова бирачког одбора, представника подносиоца изборних листи, као и друге податке које могу утицати на валидност изборног поступка на том бирачком месту. Записник о раду бирачког одбора се потпиштује од стране свих чланова бирачког одбора и један од примерака се доставља централном органу за спровођење избора (Републичка изборна комисија). Уз записник ће Републичкој изборној комисији бити достављен и целокупан изборни материјал. Један од примерака записника о раду бирачког одбора биће истакнут на месту где се одвијало гласање да би могао да се обави јавни увид. Када Републичка изборна комисија добије записнике и изборне материјале из читаве државе, сачиниће записник који ће садржати укупан број бирача који је уписан у бирачки списак, број бирача који је гласао на бирачким местима, укупан број гласачких листића достављених бирачким одборима, укупан број неупотребљених гласачких листића, укупан број неважећих гласачких листића, укупан број важећих гласачких листића, број гласова датих за сваку изборну листу. Тим

записником Републичка изборна комисија утврђује коначне резултате и објављује их на прописани начин.

Свакој изборној листи припада број мандата пропорционалан броју добијених гласова. Услов да кандидати одређене листе буду народни посланици је одређени проценат добијених гласова од укупног броја гласова гласалих бирача и назива се изборни праг или цензус. За улазак у парламент кандидати за народне посланике неке изборне листе у Републици Србији морају добити 5% гласова од укупног броја гласова бирача који је гласао у једној изборној јединици, односно на територији читаве државе, с обзиром да Република Србија представља једну изборну јединицу. Ово ограничење не важи за оне изборне листе које заступају интересе националних мањина и које су као такве проглашене од стране Републичке изборне комисије. За листе кандидата политичких странака, коалиција политичких странака или групе грађана које представљају националне мањине и штите њихове интересе, важи природни праг. За њих се расподела мандата врши на основу прерачунавања броја освојених гласова у број народних посланика, без обавезе да имају минимум освојених гласова.

Расподела мандата се врши у зависности од врсте изборног система. Постоји више модела изборних система. Навешћемо:

- већински релативни изборни систем;
- већински апсолутни изборни систем;
- пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом;
- пропорционални изборни систем са више изборних јединица;
- пропорционални изборни систем са преференцијалним гласањем;
- рововски изборни систем;
- компензаторски изборни систем;
- персонализовани пропорционални изборни систем;<sup>42</sup>

У Републици Србији за расподелу посланичких мандата примењује се „систем сразмерног представништва у варијанти Д’Онтовог система, тј. система највећег количника. А то значи да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака изборна листа подели бројем од један па закључно са бројем 250. Добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима 250 највећих

---

<sup>42</sup> Графички приказ – изборни систем преузето 29.7.2016. година са [www.izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/.../grafickiprikaz-izbornisistem.pdf](http://www.izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/.../grafickiprikaz-izbornisistem.pdf)

количника. Свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада“.<sup>43</sup> Овакав систем расподеле мандата омогућава политичким странкама које представљају мањину да добију одређени број места у парламенту који је пропорционалан њиховој политичкој снази у бирачком телу. За разлику од већинског изборног система, који може довести до тога да једна политичка опција која има већину у парламенту има више мандата него што је њена реална снага у бирачком телу. Код већинског изборног система, избори се спроводе у онолико изборних јединица колико има народних посланика. У изборној јединици на изборима победио је онај кандидат који обезбеди више гласова од осталих (релативни већински систем). У том случају у парламент улазе победници изборних јединица. Дешава се, дакле, да странке које су изгубиле на изборима по изборним јединицама, иако имају подршку бирачког тела, или уопште немају представнике у парламенту, или имају несразмерно мање него што уживају подршку од стране бирача. Већински систем је ближи бирачима јер се изјашњавају за одређену особу коју углавном познају и пропорционални изборни систем има је мање разумљив. Да би се ублажила та компонента отуђивости код пропорционалног изборног система „требало би увести преференцијално гласање тако што би бирачи имали право да рангирају кандидате у оквиру изборне листе којој су одлучили да дају свој глас“.<sup>44</sup> Тиме бирачи исказују значај кандидата коме су наклоњени и добијају прилику да непосредније утичу на то ко ће бити народни посланик и њихов представник, а самим тим и на формирање законодавног органа.

По изборном систему Републике Србије, важан је и редослед кандидата на изборној листи. Народни посланици биће они који су на листи кандидата били под редним бројем једнаким или мањим од броја освојених мандата од стране те листе.

## **VI ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА**

Политичке странке представљају важан друштвени и политички чинилац за артикулацију политичких захтева грађана и каналисање њихове политичке воље. Да би могле да функционишу неопходно је да имају финансијска средства како за свој редован рад, тако и за спровођење политичке кампање за изборе за највише државне, регионалне и органе локалних самоуправа у којима учествују са својим кандидатима и листама кандидата. Извор тих финансијских средстава може бити приватни или јавни.

---

<sup>43</sup> Р. Марковић, *op. cit.* стр. 237

<sup>44</sup> Милан Јовановић, *Реформа изборног права и изборни систем, Зборник радова – научна конференција „Функционисање правног система Републике Србије”*, Ниш, 18.мај 2006.

Оправдање за финансирање политичких странака јавним средствима налази се у потреби да се првенствено онемогући корупција. Поставља се питање ко би финансирао активности политичких странака, а да за то нема материјални интерес или противуслугу. С друге стране, таквим финансирањем се ствара могућност да се контролише трошење новца на политичке активности као и на њихово усмеравање на одређене активности које имају шири друштвени значај. Уколико би јавно финансирање изостало, створио би се ризик да богати могу да купе своју политичку позицију и остваре своје индивидуалне и заједничке циљеве социјалног слоја коме припадају, а да сиромашни слојеви то не би могли.

Критеријуми који омогућују политичким странкама и кандидатима испред група грађана да добију средства опредељена државним буџетом за финансирање својих политичких активности могу бити тројаки. По првом критеријуму, свима који задовоље одређени минимум гласова на изборима, односно одређени број места у представничком телу, додељују се иста финансијска средства. По другом, пропорционалном критеријуму, који има своје модалитете, подела финансијских средстава се врши према принципу пропорционалности у односу на нека мерила као што су успех на изборима, број представника у законодавном телу, број предложених кандидата на изборима за највише органе власти, број представника маргинализованих група, мање заступљеног пола, младих и др. Начин да се финансијска средства додељују према броју посланика у парламенту наилази на критику, јер на овај критеријум у много чему утиче врста изборног система. Код већинског изборног система може доћи до диспропорције између освојених гласова и броја мандата у представничком телу што даље доводи до несразмере у додели финансијских средстава и успеха на изборима. Недостаци овог модалитета финансирања политичких активности се могу отклонити уколико се за критеријум узме нижи праг успеха на изборима него што је то цензус за партиципацију у парламенту, или да се финансијска средства додељују и на основу критеријума масовности политичке странке односно броја чланова који редовно плаћају чланарину.<sup>45</sup>

И трећи критеријум је нужност или потреба. Додела новчаних средстава малим политичким странкама је потреба уколико се иначе подела финансијских средстава врши према пропорционалном моделу везаном за број освојених гласова или број места

---

<sup>45</sup> М. Јовановић, *op. cit.* стр. 358

у парламенту које је освојила нека листа кандидата, односно политичка странка. Тако се ствара могућност да све политичке странке покрију трошкове политичких активности који су идентични за све политичке актере. По принципу нужности, средства се додељују и политичким странкама и кандидатима који заступају интересе мањинских група, како би се створила могућност и да мањинске групе учествују у политичком животу и одлучивању без обзира на успех на изборима. У пракси се могу комбиновати различити критеријуми и модалитети како би се остварила сврха, да се изборна воља што егзактније трансформише у посленике народа у представничком телу.<sup>46</sup>

Дакле, политичке странке могу за своје активности добити финансијска средства према одређеном критеријуму у зависности од циља који се жели постићи, али могу добијати и неке друге бенефите, у виду услуга или добара који се пружају и дају од стране државе или локалне самоуправе. Могу се навести примери коришћења медијског простора који су у државном власништву, бесплатну употребу канцеларија и просторија у власништву државе или општине, или по повлашћеној цени, као и других јавних објеката за одржавање митинга и вођење кампања и др.

## **VII КОНТРОЛА ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА**

Контрола пре, за време и након гласања, активности свих политичких актера који учествују у изборном процесу је значајна активност, како са аспекта заштите интегритета и законитости избора, тако и ради остваривања поштовања владавине права и заштите људских права. С обзиром да избори представљају израз суверености грађана – бирача, они осим што имају право да слободно изражавају своју вољу, имају право и да прате сам изборни процес како би могли и да заштите своја изборна права, легитимитет изабране власти, политичку стабилност и мир. Од става бирача да ли се избори спроводе по истинским демократским принципима зависиће да ли ће он уопште изаћи на гласање, да ли ће имати поверење у јавне институције и да ли ће учествовати у конфликтима који могу настати због нелегалних или нефер избора. Да је ова активност од великог значаја, говори и чињеница да се у новије време ангажују како домаћи тако и инострани посматрачи избора као и то да су на међународном нивоу доношени акти

---

<sup>46</sup> Ђорђе Вуковић, Финансирање политичких странака из јавних извора, *Водич за финансирање политичких субјеката: Редован рад и изборне кампање*, Београд, март 2014.



који регулишу принципе самог поступка посматрања и понашање оних који ће ту активност спроводити.

„Међународно посматрање избора представља систематско, свеобухватно и тачно прикупљање информација у погледу закона, процеса и институција у вези са спровођењем избора и другим факторима у погледу целокупног изборног окружења; непристрасну и професионалну анализу датих информација; и извлачења закључка о карактеру изборних процеса на основу највиших стандарда тачности информација и непристрасности анализе.“ Циљ међународног посматрања избора је непристрасна и тачна процена валидности изборног процеса. Омогућује његово унапређење, спречава преваре и нерегуларности и даје препоруке за давање одговора који се постављају поводом изборних питања. С друге стране, може допринети поверењу јавности у изборе и изборне институције, излазности на изборе и смањити напон евентуалних политичких антагонизама који могу нарушити демократичност поступка и минимум политичке културе. Бенефит од тога, дакле, имају како грађани државе у којој су одржани избори тако и читава међународна заједница, с обзиром да се у сваком случају оствари демократски поредак. Ауторитативност и легитимност изабране власти ће у много чему бити пољуљана уколико постоји непристрасна и квалификована негативна оцена.

Прецизно и непристрасно међународно посматрање избора захтева веродостојну методологију као и сарадњу са државним органима земље у којој се спроводе избори, политичким странкама и домаћим организацијама које се баве праћењем избора, као и свим грађанима. Оно се врши у току предизборног, изборног и постизборног периода на свеобухватан начин и на основу дугорочне опсервације и анализе. Односи се на конкретне процесе и питања као што су утврђивање граница изборних јединица, регистрација бирача, коришћење електронске технологије и функционисање механизма за улагање жалби. Посматрање испитује услове који се односе на бирачко право као право да бира или да се кандидује, пре свега, да ли се врши дискриминација, отежавање вршења и ускраћивање изборних права, а не бави се резултатом избора осим да су праведно, тачно и благовремено пренети централној изборној комисији као и да су транспарентно објављени. Како би се сачувао кредибилитет међународне посматрачке мисије не би требало да прихватају финансијска средства, нити инфраструктурну подршку од владе државе чији се избори посматрају, као и да у случају да се то захтева објаве изворе свог финансирања. Спровођење посматрања мора бити урађено уз

поштовање суверенитета земље у којој се избори организују. Морају бити поштовани национални закони и одлуке државних органа. Органи који спроводе изборе такође морају бити поштовани од стране међународне посматрачке мисије али ће од њих бити тражена сарадња у вези са обављањем делатности надгледања. Од међународних посматрачких мисија се очекује да јавно објаве своје присуство, да дају благовремене, тачне и непристрасне изјаве за јавност, представе своје налазе, закључке и дају одговарајуће препоруке ако сматрају да могу да се побољшају изборни процеси. На послетку ће израдити извештаје у којима ће аналитички и свеобухватно изнети своја запажања, налазе, закључке и препоруке. Држава која је прихватила надгледање од стране међународних мисија има одређене обавезе у вези са тим послом. Од формалног позивања, омогућивања неометаног приступа свим фазама изборног процеса, технологијама, гаранције неометаног приступа свим лицима укљученим у изборне процесе, гаранције слободе кретања по читавој земљи за чланове мисије, гаранције могућности неометаног издавања саопштења, немешање у кадровирање и активности мисије до уздржавања од било каквог притиска на чланове мисије, држава домаћин међународне посматрачке мисије је дужна да пружи, а које је обећала одређеним формалним актом, као што је меморандум о споразумевању, донет од стране владе државе или њених изборних органа и међународне посматрачке мисије.

Грађани, пак, имају међународно признато право да се удружују у невладине организације и да учествују у владиним и јавним пословима у својој земљи. Преко ове форме организовања грађани ће пратити посматрањем све процесе у вези са изборима, нарочито функционисање изборне технологије, центра за пребројавање гласова и других изборних објеката, транспорт гласачких листића и другог материјала и др. Међународне посматрачке мисије ће остварити непосредну сарадњу са непристрасним организацијама за посматрање избора и оценити однос државе према њима и њиховим активностима.<sup>47</sup>

Један од видова рада посматрача тиче се контроле стварних трошкова политичких активности политичких странака и кандидата. Обзиром да Агенција за борбу против корупције прати финансирање политичких странака у својој делатности захтева и извештаје о трошењу финансијских средстава у изборној кампањи. Како би то

---

<sup>47</sup> Уједињене нације, *Декларација начела за међународно посматрање избора и кодекс понашања за међународне посматраче на изборима*, Њу Јорк, 2005, преузето 28.7.2016. године са <https://www.ndi.org/files/DoP-BLA.pdf>

проверила у реалном животу, она ангажује посматраче који бележе и снимају одређене активности на основу којих се могу утврдити стварни трошкови кампање као што је постављање и истицање постера са сликама и политичким порукама на билбордима, лепљење плаката, подела пропагандног материјала, података у вези са организовањем скупова (број присутних људи на митингу, учешће јавних функционера и јавних личности на скупу, изглед бине, број аутобуса ангажованих за довожење присталица итд), оглашавање у медијима и др.<sup>48</sup>

Законитост избора и изборног поступка контролишу органи за спровођење избора, као и други државни органи који се старају о спровођењу закона и законитости донетих аката и предузетих радњи. Иницијативу за предузимање контроле може потећи од њих самих или од политичких странака, кандидата на изборним листама, подносиоца изборних листи и уопште грађана – бирача. Контролом се настоји да се спречи или отклони повреда изборног права и изборне процедуре која може да се учини на различите начине од неспровођења изборних закона и других прописа од стране надлежних органа, неажурног вођење бирачких спискова, повреда норми који регулишу употребу медија или финансијских средстава, куповина гласова, вршење притиска и застрашивање бирача, породичних гласања и других видова изборне крађе до злоупотреба државних ресурса за сврху кампање.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Научна истражавања која су рађена у овом мастер раду су доказала тачност постављене хипотезе. Основна хипотеза да морална, правна, професионална и политичка компетенција изборне администрације и независност њеног деловања престављају услов да би изборни поступак, резултати избора и власт формирана на основу спроведених избора обезбедио легитимност грађана – бирача.

Свест о значају постојања и рада непристрасне и стручне изборне администрације која нормативно прецизира, организује и управља изборним поступком и врши транспоновање изборне воље у одређени број политичких мандата, егзистира на међународном нивоу па су зато и изборна права као политичка права у оквиру људских права и слобода зајамчена конвенцијама и пактовима светских и регионалних (европских) респектабилних организација какве су Уједињене Нације, Организација за

---

<sup>48</sup> Србија избори, *Избори 2016*, преузето 28.7.2016. године са <http://www.srbijaizbori.com/article/diskretni-posmatra%C4%8Di-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-ve%C4%87-prate-izbornu-kampanju>

европску безбедност и сарадњу, Савет Европе и др. Управо обављањем послова на остваривањем и заштити општег, једнаког, слободног, тајног и непристрасног права гласа у изборном поступку изборна администрација показује своју неизбежност. Проблеми који се јављају уколико се избори не спроводе по закону или непоштено доводе до озбиљних проблема по демократски политички систем државе у којој се спроводе, непоштовања јавних институција, политичких немира, демонстрација и неспокојства.

Нормативно устројство изборног система, као један од послова изборне администрације, треба да створи оквир у коме ће изборна права грађана бити заштићена а изборна процедура бити таква да обезбеди легитимацију тако изабраној власти за доношење одлука у име читаве друштвене заједнице. Осим правних и политичких аката међународног карактера изборна норматива која гарантује изборна права садржана је у националним уставима, законима и актима нижег реда.

Остваривање изборних права условљено је постојањем евиденција бирача. Изборна администрација у оквиру своје делатности формира и ажурира ову јавну исправу која уједно представља доказ о постојању бирачког права. Поступак вођења бирачких спискова је такав да једино професионалан, савестан, тачан, принципијелан и марљив рад надлежних органа обезбеђује квалитет који директно утиче на валидност изборног поступка. Неопходна је што боља сарадња и комуникација између органа који обезбеђују информације које су неопходне за ажурирање бирачких спискова.

Грађани, бирачи неће моћи да створе неопходан став о политичкој ситуацији и кандидатима уколико нису информисани. Тај став ће утицати како на излазност бирача да гласа, тако и, наравно, ко ће победити. Однос између бирача и институција које су дужне да дају информације у вези са изборима регулисан је принципима јавности у раду, једнаког приступа медијима, равноправности у представљању изборних програма и кандидата у информативним медијима, принципом фер и слободног извештавања, принципом благовременог, истинитог и непристрасног обавештавања бирача и др.

Органи који се баве непосредно спровођењем избора имају велику одговорност и овлашћења да се изборна воља бирача транспонује на адекватан начин у политичке мандате. Сваки немар, немоћ у решавању изборних питања или тенденција у фаворизовању неког кандидата или политичке странке доводи до изигравања изборне воље и може имати далекосежне последице по друштвено-политички поредак једне

државе. Органи који ће вршити послове изборне администрације у вези са организовањем и управљањем изборима, с обзиром на значај избора као политички и друштвени феномен, морају настојати да тај посао раде што ефикасније, праведније и транспарентније како би читав изборни поступак био на високом нивоу легитимности. Сам састав тих органа и начин избора чланова указиваће на ниво демократичности и поверења у друштву. Стање политичке културе, поштења, толеранције али и материјалног стања у друштву ће утицати на ниво формалне независности органа за спровођење избора од извршне власти. Чланови органа за спровођење избора морају бити неприкосновени, професионални и политички неутрالي.

Врста изборног система која је утврђена у неком политичком систему говори о намери да бирачка воља што пропорционалније буде изражена у представничком телу, или да у њему буду само победници изборних јединица.

Како би избори представљали надметање кандидата са што истоветнијим стартним позицијама, неопходно је да финансирање политичких странака буде уређено правним нормама. Тенденција да се активности политичких странака по одређеним критеријумима финансирају из јавних средстава, као и контрола трошења новца у изборној кампањи има за циљ да се сузбије корупција и обезбеди транспарентност финансирања политичких активности.

Контрола активности свих политичких актера пре, за време и након гласања, који учествују у изборном процесу је значајна активност, како са аспекта заштите интегритета и законитости избора, тако и остваривања и поштовања људских права. У тој контроли учествују и сарађују, како тела међународног карактера као организације које нису под утицајем извршне власти, тако и органи за спровођење изборног поступка који су дужни да организују и управљају изборима на законит и праведан начин.

## Л и т е р а т у р а

1. Европска комисија за демократију путем закона (Венецијанска комисија), *Кодекс доброг владања у изборним питањима-смернице и образложења усвојени на 52. седници Венецијанске комисије*, Венеција 18.-19. Октобар 2002, преузето 23.7.2016. године са [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL...bos](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL...bos)
2. В. Васовић, В. Гоати, *Избори и изборни систем*, Београд, 1993
3. Д. Миленковић, Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Србији; у Николић, О. , Ђурић, В. (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право Београд, 2012
4. М. Пајванчич, *Изборно право*, Правни факултет Центар за издавачку делатност Нови Сад, 2018
5. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС . бр.98/2006.*
6. General Assembly of the United Nation, *The Universal Declaration of Human Rights*, 1948, преузето 25.7.2016. године са <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
7. General Assembly of the United Nation, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966, преузето 25.7.2016. године са <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
8. Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* ,1950, преузето 25.7.2016. године са [https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Convention\\_ENG.pdf](https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf)
9. Council of Europe, *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,1952*, преузето 26.7.2016. године са [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
10. Organization for Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE*, преузето 27.7.2016. године са <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>
11. Устав Сједињених Америчких Држава, 1787, преузето 27.7.2016. године са [http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf)
12. Council of Europe, *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, Strasbourg, 1992, преузето 28.7.2016. године са <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd26>
13. Инсајдер, *Да ли се десила изборна крађа „бугарски воз“* преузето 27.7.2016. године са <https://insajder.net/sr/sajt/izbori2016/817/>
14. М. Пајванчић, *Речник основних појмова и термина о изборима*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2001

15. Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008
16. В. Васовић, *Савремене демократије том 1*, Београд, 2006
17. Закон о избору народних посланика, *Службени гласник број 35/2000, 57/2003 – одлука Уставног суда, 72/2003 – др. Закон, 75/2003 испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука Уставног суда, 36/2011 и 104/2009 – др. закон*
18. Закон о избору председника Републике, *Службени гласник РС, број 111/2007 и 104/2009 – др. закон*
19. Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС, број 129/2007, Одлука Уставног суда – 34/2010 и 54/2011.*
20. Закон о једнственом бирачком списку, *Службени гласник РС, број 104/2009 и 99/2011.*
21. Закон о пребивалишту и боравишту грађана, *Службени гласник РС, број. 87/2011.*
22. Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС, број 43/2011 и 123/2014*
23. М. Настић, *Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2014
24. ОЕБС/ Ограничена мисија за посматрање избора, *Коначни извештај превремених парламентарних избора у Републици Србији, 16. Март 2014. Године*, Варшава, 22. Мај 2014
25. Закон о пребивалишту и боравишту грађана, *Службени гласник РС, број. 87/2011.*
26. Дневни лист Данас, преузето 8.10.2016. године са [http://www.danas.rs/danasrs/politika/vise\\_biraca\\_nego\\_gradjana\\_na\\_jugu\\_srbije\\_.56.html?news\\_id=308269](http://www.danas.rs/danasrs/politika/vise_biraca_nego_gradjana_na_jugu_srbije_.56.html?news_id=308269)
27. Закон и јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС, бр.83/2014 и 58/2015*
28. Опште обавезујуће упутство радио и телевизијским станицама (емитерима) у предизборној кампањи за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе, изборе за председника Републике и изборе за националне савете националних мањина, *Службени гласник РС, бр 18/2012*
29. The Electoral Knowledge Network, *Electoral Management*, преузето 28.7.2016. године са <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/onePage>
30. Графички приказ – изборни систем преузето 29.7.2016. године са [www.izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/.../grafickiprikaz-izbirnisistem.pdf](http://www.izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/.../grafickiprikaz-izbirnisistem.pdf)

31. Милан Јовановић, Реформа изборног права и изборни систем, *Зборник радова – научна конференција „Функционисање правног система Републике Србије”*, Ниш, 18. мај 2006.

32. Ђорђе Вуковић, Финансирање политичких странака из јавних извора, *Водич за финансирање политичких субјеката: Редован рад и изборне кампање*, Београд, март 2014.

33. Уједињене нације, *Декларација начела за међународно посматрање избора и кодекс понашања за међународне посматраче на изборима*, Њу Јорк, 2005, преузето 28.7.2016. године са <https://www.ndi.org/files/DoP-BLA.pdf>

34. Србија избори, *Избори 2016*, преузето 28.7.2006. године са <http://www.srbijaizbori.com/article/diskretni-posmatra%C4%8Di-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-ve%C4%87-prate-izbornu-kampanju>

### Сажетак

Предмет истраживања мастер рада је изборна администрација која организацијом и управљањем изборног процеса треба да обезбеди законитост и легитимитет избора као и заштиту изборног право грађана.

Законитост и легитимност изборног поступка, резултата избора и на њима засноване власти у једној држави првенствено зависи од поштовања изборних принципа и изборних правила која су садржана у међународним актима, уставима, законима и осталим нормама ниже правне снаге. Остваривање и заштита зајемченог општег, једнаког, слободног, тајног и непосредног права гласа као и осталих изборних права које гласачи имају као носиоци суверености је предуслов ваљано спроведених избора. Било каква повреда зајамчених права која се тичу изборних питања или дисторзија изборне процедуре утичу на делегитимацију власти и управљање друштвом, могућност наступања друштвене нестабилности и бојкот јавних институција. Да ли ће бирачи изаћи да гласају, имати поверење у државу и њене органе, да ли ће учествовати у могућим конфликтима због сумње у легалност избора и његових резултата зависиће од става бирача према нивоу демократичности и праведности изборне процедуре и остваривања изборних права.

Избори су комплексан и веома значајан друштвени и политички догађај. Да би представили аутентичну изборну вољу грађана – бирача неопходно их је прецизно дефинисати, организовати, спровести и валоризовати. Изборна администрација има за задатак да ове послове обави на професионалан, непристрасан, стручан, ефикасан, тачан, транспарентан и ауторитативан начин. Она ће на овај начин да омогући спровођење правилних, слободних и фер избора који ће створити услове за надметање изборних кандидата.

Значај изборне администрације и послова које она обавља је евидентан па је као такав дефинисан међународним актима који у основи јемче и унапређују људска права



и слободе а самим тим и политичка права па и изборна права. Они налажу државама потписницима да реформишу своје изборне системе како би се унапредила демократичност изборног процеса а изборна администрација добила већи делокруг рада који се напослетку састојао од нормативног обликовања изборног система, припремања ресурса за спровођење избора као што су на пример бирачки спискови, оперативне реализације избора, спровођење послова који су имали за циљ да омогуће што већи ниво праведности избора као што је контрола финансирања политичких активности и једнаког приступа медијима и на послетку до обезбеђивање изборних права у управном и судском поступку.

Циљ изборне администрације је да бирачку вољу што прецизније утврди и транспонује у одређене политичке мандате који ће формирати државни орган. Такав државни орган који је састављен од представника имаоца суверенитета који је еквивалентан бирачкој вољи може да доноси одлуке које ће тангирати све чланове друштвене заједнице са пуним легитимитетом.

Значај овог мастер рада је у указивању на неопходне услове за организовање и спровођење једног од најзначајнијих послова демократизације друштвене заједнице. Једна од најзначајнијих компоненти праведних и фер избора је изборна администрација која поступа у складу са демократским изборним принципима, утврђеним правним нормама и усаглашеним кодексом доброг понашања у изборним питањима. Такође се овим мастер радом указује на проблеме који могу нарушити легитимитет изборног поступка и остварених изборних резултата и начине како се те негативне ситуације могу превазилазити.

Циљ мастер рада је унапређење изборног процеса кроз дескрипцију, систематизацију и синтезу постојећих знања о пословима изборне администрације као једне од најзначајнијих сегмената успешног претварања изборне воље у политички резултат учесника избора са циљем формирања државних органа у складу са очекивањима носиоца суверенитета. Неопходност сталног унапређења изборних правила како би се достигли што већи стандарди у изборном процесу да се бирачи на слободан, лак и тачан начин изјасне, намеће подстицање правне и политичке културе, одговорност државе и њених службеника у припреми, самом спровођењу и пост изборним радњама.

Поред неопходних основних и општих научних метода приликом научног истраживања коришћени су и нормативно правни метод, социолошко правни метод, политиколошки метод, компаративни метод, аксиолошки метод и критички метод.

**Кључне речи:** изборна администрација, изборни поступак, изборна права, легитимност избора, органи за спровођење избора.

## Summary

The research topic of this thesis is the electoral administration which should provide legality and legitimacy of the elections and the protection of the electoral right of citizens, through organization and management of the electoral process.

Legality and legitimacy of the electoral process, election results, and the authorities of one country which is based on them, primarily depends on compliance with the electoral principles and electoral rules contained in international documents, constitutions, laws and other regulations of lower legal ranking order. Realization and protection of the general, guaranteed, equal, free, permanent, secret and direct voting right and other electoral laws given to the voters as bearers of sovereignty, is a prerequisite of the validly conducted election. Any violation of the guaranteed rights, concerning electoral matters or distortion of election procedures affect delegitimation of the authorities and the management of the society, the possibility of occurrence of social instability and a boycott of public institutions. Whether the voters will present themselves to vote, have confidence in the state and its organs, whether they will participate in the possible conflicts on suspicion of the legality of the election and its results, it will all depend on the attitude of voters towards the level of democracy and fairness of the election procedure and the exercise of electoral rights.

Elections are complex and very important social and political event. In order to present a genuine electoral will of the citizens - voters ,they need to be precisely defined, organized, implemented and valorized. The election administration has a duty to carry out these tasks in a professional, impartial, competent, efficient, accurate, transparent and authoritative manner. It will, thus enable implementation of regular, free and fair elections that will create conditions for competition of the electoral candidates.

The significance of the electoral administration and the activities it conducts is evident and is defined as such by the international acts that basically guarantee and promote human rights and freedoms and hence political rights, including voting rights. They require States Parties to reform their electoral systems in order to improve the democratic election process and the election administration received a larger scope of work, which eventually consists of normative design of the electoral system, preparing resources for the conduct of elections, such as voter lists, for example, operational implementation of the elections, implementation of activities that are aimed to provide a greater level of fairness of elections, such as control of political funding and equal access to the media, and ultimately to ensure the electoral rights in administrative and judicial proceedings.

The aim of the election administration is to determine voters' will as precisely as possible and to transpose it into certain political mandates in order to form a government authority. Such state organ which is composed of representatives of the holder of sovereignty, which is equivalent to the will of the electorate, can make decisions that will concern all members of the community with full legitimacy.

The significance of this thesis is in pointing out to the necessary conditions for the organization and implementation of one of the most important tasks of democratization of society. One of the most important components of the just and fair elections is an election administration that is acting in accordance with democratic election principles, established legal norms and agreed code of good conduct in electoral matters. This thesis also points at the problems that can undermine the legitimacy of the electoral process and actual election results and at the ways in which these negative situations can be overcome.

The goal of the thesis is to improve the description of the electoral process, systematization and synthesis of existing knowledge about the affairs of the election administration as one of the most important segments of the successful conversion of the election will into the political result of the contestants in order to form the state authorities in accordance with the expectations of the holder of sovereignty.

The necessity of the constant improvement of the electoral rules in order to reach higher standards in the electoral process for the voters to have a free, easy and accurate way to express their opinion, imposes encouraging of the legal and political culture, the responsibility of the state and its officials in the preparation, the implementation and post electoral activities.

Apart from the basic and general scientific methods of research, the following methods have also been used: the normative-legal method, sociological-legal method, method of political science, comparative method, axiological and critical method.

**Keywords:** electoral administration, electoral procedure, electoral law, legitimacy of the elections, election managing bodies.

### **Биографија студената**

Срђан Васковић је рођен 30.8.1974. године у Скопљу. Основну и средњу школу завршио у Нишу. Вишу школу унутрашњих послова у Земуну завршио 1997. године а Правни факултет у Косовској Митровици 2002. године. Завршио је приправнички стаж у адвокатури. Активно се бави политиком. У периоду од 2008. до 2016. у два мандата био члан Градског већа Ниша. Учествовао у раду тела за спровођење референдума за Устав РС 2006 године. Био члан градске изборне комисије. Био кандидат за народног посланика на листи Социјалистичке партије Србије. Члан највиших органа у СПСу. Више пута био шеф изборног штаба и на парламентарним и на локалним изборима. Сада је шеф одборничке групе СПСа у Скупштини Градске општине Палилула.

## **ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ**

### **ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Срђан Васковић

Наслов мастер рада: Изборна администрација и легитимност изборног поступка

Ментор: проф. др Славиша Ковачевић

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

У Нишу, 21.10.2016. године

Потпис аутора

---

## **ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА**

Изјављујем да мастер рад **Изборна администрација и легитимност изборног поступка** пријављен и одобрен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат самосталног истраживачког рада;
- није у целини али ни у деловима с моје стране пријављен за одбрану на другом факултету;
- не повређује ауторска права нити интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: **Срђан Васковић**

У Нишу, 21.10.2016.

Потпис аутора

---