

ЗАКЉУЧЦИ ТЕМАТСКОГ ОКРУГЛОГ СТОЛА „РЕШАВАЊЕ ИЗБОРНИХ СПОРОВА“ ОДРЖАНОГ 25. СЕПТЕМБРА 2026. ГОДИНЕ У ИНСТИТУТУ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

Однос између заштите изборног права и заштите резултата је једно од најтежих проблема изборне доктрине, јер треба одговорити на питање када повреда избора треба да доведе до поништавања избора? С једне стране, свака изборна неправилност треба да буде утврђена и отклоњена, што је основни принцип законитости. Но, с друге стране, недопустиво би било да се избори понављају у недоглед због техничких пропуста, јер би се тиме дестабилизовао уставни поредак и нормално функционисање државно-правног поретка. Надлежност за решавање изборног спора може бити поверена парламенту, редовним судовима, управним судовима, или Уставном суду.

По питању изборних спорова упоредно право показује веома разнолика решења и јединствен модел не постоји. Оно што је у Европи присутно као стандард, а што је препознато и од стране Венецијанске комисије као добра пракса, јесте да у изборним стварима мора постојати делотворна правна заштита. Први степен може бити поверен изборној комисији, суду, а код парламентарних избора чак и самом парламенту, али мора постојати могућност коначне судске контроле. Уставни суд, као кровни, корективни механизам заштите уставноправног система игра по правилу одређену улогу која је некада значајна и укључује непосредну контролу изборног процеса, а некада периферна и резидуална, зависно од система одређене државе. Аустрија, Немачка, Италија, Француска и Шпанија пружају међусобно битно различите примере када је улога уставног суда у изборним процесима у питању. Са друге стране, постоје у свету и примери сасвим другачијег приступа, па тако у Мексику постоји сасвим посебан суд који се бави питањима изборних спорова.

У Републици Србији, надлежност Уставног суда да одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова (тзв. резидуална надлежност Уставног суда – надлежност „по остатку“) утврђена је чланом 167. став 1. тачка 5. Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав). Ова надлежност није новина у нашој уставној регулативи, јер је постојала и у Уставу Републике Србије из 1990. године.

Иницијално је простор у коме је Уставни суд могао да ову своју резидуалну надлежност врши био присутан, али је након доношења Устава, изборно законодавство у Републици Србији измењено и унапређено, што се одразило и на домашај поменутог члана 167. став 1. тачка 5. Устава. Најпре је 2009. године донесен Закон о јединственом бирачком списку, а изменама и допунама тог закона из 2024. и 2025. године имплементирани су препоруке ОДИХР-а у погледу ревизије бирачког списка коју обавља Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка. Нови закони о избору народних посланика, председника Републике и локалним изборима донесени су 2022. године. У складу са препорукама ОДИХР-а ти закони су измењени и допуњени 2026. године.

Како је изборно законодавство Србије нормативном активношћу парламента од 2006. године значајно унапређено, надлежност Уставног суда је данас таква да као „сигурносна мрежа“ спречава да дође до ситуације да је неко изборно право повређено, а да за њега нема адекватне заштите. Анализом важећег законског оквира таква ситуација је тешко замислива, али пракса по правилу уме да буде креативнија од визије законописца, те се не може сасвим искључити могућност да и ова резидуална надлежност Уставног суда у неком тренутку ипак буде активирана.

Важећи изборни закони дакле данас прописују свеобухватан систем заштите изборног права. Правним средствима предвиђеним изборним законима која се могу поднети у свим фазама изборног поступка омогућава се не само заштита субјективног изборног права (активног и пасивног), већ и законитост изборног процеса.

Правна средства прописана Законом о избору народних посланика и Законом о избору председника Републике су: захтев за поништавање избора на бирачком месту, приговор и жалба Управном суду.

Подносилац проглашене изборне листе има право да поднесе приговор против донете одлуке, против предузете радње и због пропуштања да се донесе одлука, односно предузме радња у спровођењу избора, осим ако је законом предвиђено друго правно средство. О приговору одлучује Републичка изборна комисија, а против решења којим је одбачен или одбијен приговор може се поднети жалба Управном суду. С обзиром на то да се подношење приговора не везује само за активности органа за спровођење избора, у изборном спору пред Управним судом могу се оспоравати и активности – радње чињења или нечињења и других органа за спровођење избора (Комисије за ревизију бирачког списка, Надзорног одбора за изборну кампању, Агенције за спречавање корупције) за које законом није предвиђено друго правно средство. Подносилац проглашене изборне листе и бирач могу Републичкој изборној комисији поднети приговор и против укупног извештаја о резултатима избора и у том приговору оспорити укупне резултате избора због неправилности и незаконитости у изборном поступку, што се у пракси и чини указивањем на то да бирачки списак није био ажуран, да није омогућено равноправно представљање програма подносилаца изборних листа у медијима, да је вршена недозвољена функционерска кампања, да је вршен недозвољен притисак на бираче да гласају за одређену изборну листу итд, а да нису предузете радње да се такве нерегуларности спрече или отклоне.

Из одредбе члана 29. став 1. тачка 6), као и одредаба чл. 75 и 76. Закона о Уставном суду произлази да се Уставном суду може поднети захтев за одлучивање о изборном спору за који законом није одређена надлежност судова, али само у вези са активношћу органа за спровођење избора, а то су: Републичка изборна комисија, локалне изборне комисије и бирачки одбори. Предмет изборног спора пред Уставним судом је изборни поступак који се оспорава. Надлежност Уставног суда у овом спору је дакле резидуална, а не супсидијарна. Резидуална надлежност суда постоји када суд може да одлучује само о оним питањима која нису у надлежности других судова (надлежност „по остатку“).

Полазећи од тога да се правна средства за заштиту изборног права прописана изборним законима могу поднети у свим фазама изборног поступка, како због неправилности приликом гласања на бирачком месту, тако и против сваке донете одлуке или предузете радње и због пропуштања да се донесе одлука, односно предузме радња у спровођењу избора, укључујући и приговор против укупног извештаја о резултатима избора којим се може оспорити правилност и законитост изборног процеса у целини, а имајући у виду да је за преиспитивање свих коначних решења донетих по приговору надлежан Управни суд, може се практично закључити да је за одлучивање о изборним споровима надлежан Управни суд. У домаћој уставноправној науци истиче се став према којем је „резервна надлежност Уставног суда да одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова, остала и надаље само 'папирна надлежност' уставног правосуђа. Спорови из изборног поступка за стицање представничког мандата у целини су компетенција управног правосуђа“ (Драган Стојановић).

Управо на тој линији и Венецијанска комисија сврстава Републику Србију у групу држава у којима је за преиспитивање изборних резултата надлежан Управни суд, за разлику од држава где ту функцију врши уставни суд, специјализовани изборни суд или парламент.

Када је реч о Вишим судовима, надлежност 26 виших судова у Србији да одлучују о жалбеним поступцима поводом локалних избора доводи до изражене разноликости у правним схватањима и доношењу одлука, што нарушава правну сигурност и једнакост грађана пред законом. Тренутни законодавни и процесни оквир не предвиђа делотворан механизам за уједначавање судске праксе између виших судова у изборним споровима, због чега изостају јединствени правни стандарди. Присутна је висока стопа флукуације судија у вишим судовима. Знатан број судија који су поступали у изборним предметима током 2023. и 2024. године више не ради у тим судовима, чиме се губи претходно стечено искуство. Потребно је организовати континуиране обуке за судије виших судова ради темељног упознавања са праксом Управног суда, како би се обезбедио виши степен усклађености и континуитета у примени изборног права, као и разумевање изборног процеса на терену.

Изборни спорови се налазе на „пресеку три уставна захтева“, а то су: заштита изборног права, законитост изборног поступка и легитимност конституисања јавне власти. Јер, одлука о правном питању непосредно производи велике и важне политичке последице, и то у кратком временском року и под друштвеним притиском. У Србији правни поредак чини напоре да у потпуности нормира заштиту изборног права у свим фазама изборног процеса, како не би дошло до неконтролисаног тока изборног процеса са несагледивим друштвеним последицама. За случај да је детаљној законској регулативи ипак нешто промакло – постоји резидуална надлежност Уставног суда која осигурава потпуну заштиту изборних права у Републици Србији.