

ZAKLJUČCI TEMATSKOG OKRUGLOG STOLA „REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA“ ODRŽANOG 25. SEPTEMBRA 2026. GODINE U INSTITUTU ZA UPOREDNO PRAVO

Odnos između zaštite izbornog prava i zaštite rezultata je jedno od najtežih problema izborne doktrine, jer treba odgovoriti na pitanje kada povreda izbora treba da dovede do poništavanja izbora? S jedne strane, svaka izborna nepravilnost treba da bude utvrđena i otklonjena, što je osnovni princip zakonitosti. No, s druge strane, nedopustivo bi bilo da se izbori ponavljaju u nedogled zbog tehničkih propusta, jer bi se time destabilizovao ustavni poredak i normalno funkcionisanje državno-pravnog poretka. Nadležnost za rešavanje izbornog spora može biti poverena parlamentu, redovnim sudovima, upravnim sudovima, ili Ustavnom sudu.

Po pitanju izbornih sporova uporedno pravo pokazuje veoma raznolika rešenja i jedinstven model ne postoji. Ono što je u Evropi prisutno kao standard, a što je prepoznato i od strane Venecijanske komisije kao dobra praksa, jeste da u izbornim stvarima mora postojati delotvorna pravna zaštita. Prvi stepen može biti poveren izornoj komisiji, sudu, a kod parlamentarnih izbora čak i samom parlamentu, ali mora postojati mogućnost konačne sudske kontrole. Ustavni sud, kao krovni, korektivni mehanizam zaštite ustavnopravnog sistema igra po pravilu određenu ulogu koja je nekada značajna i uključuje neposrednu kontrolu izbornog procesa, a nekada periferna i rezidualna, zavisno od sistema određene države. Austrija, Nemačka, Italija, Francuska i Španija pružaju međusobno bitno različite primere kada je uloga ustavnog suda u izbornim procesima u pitanju. Sa druge strane, postoje u svetu i primeri sasvim drugačijeg pristupa, pa tako u Meksiku postoji sasvim poseban sud koji se bavi pitanjima izbornih sporova.

U Republici Srbiji, nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova (tzv. rezidualna nadležnost Ustavnog suda – nadležnost „po ostatku“) utvrđena je članom 167. stav 1. tačka 5. Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav). Ova nadležnost nije novina u našoj ustavnoj regulativi, jer je postojala i u Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine.

Inicijalno je prostor u kome je Ustavni sud mogao da ovu svoju rezidualnu nadležnost vrši bio prisutan, ali je nakon donošenja Ustava, izorno zakonodavstvo u Republici Srbiji izmenjeno i unapređeno, što se odrazilo i na domašaj pomenutog člana 167. stav 1. tačka 5. Ustava. Najpre je 2009. godine donesen Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, a izmenama i dopunama tog zakona iz 2024. i 2025. godine implementirane su preporuke ODIHR-a u pogledu revizije biračkog spiska koju obavlja Komisija za reviziju, verifikaciju i kontrolu tačnosti i ažuriranja biračkog spiska. Novi zakoni o izboru narodnih poslanika, predsednika Republike i lokalnim izborima doneseni su 2022. godine. U skladu sa preporukama ODIHR-a ti zakoni su izmenjeni i dopunjeni 2026. godine.

Kako je izorno zakonodavstvo Srbije normativnom aktivnošću parlamenta od 2006. godine značajno unapređeno, nadležnost Ustavnog suda je danas takva da kao „sigurnosna mreža“ sprečava da dođe do situacije da je neko izorno pravo povređeno, a da za njega nema adekvatne zaštite. Analizom važećeg zakonskog okvira takva situacija je teško zamisliva, ali praksa po

pravilu ume da bude kreativnija od vizije zakonopisca, te se ne može sasvim isključiti mogućnost da i ova rezidualna nadležnost Ustavnog suda u nekom trenutku ipak bude aktivirana.

Važeći izborni zakoni dakle danas propisuju sveobuhvatan sistem zaštite izbornog prava. Pravnim sredstvima predviđenim izbornim zakonima koja se mogu podneti u svim fazama izbornog postupka omogućava se ne samo zaštita subjektivnog izbornog prava (aktivnog i pasivnog), već i zakonitost izbornog procesa.

Pravna sredstva propisana Zakonom o izboru narodnih poslanika i Zakonom o izboru predsednika Republike su: zahtev za poništavanje izbora na biračkom mestu, prigovor i žalba Upravnom sudu.

Podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da podnese prigovor protiv donete odluke, protiv preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora, osim ako je zakonom predviđeno drugo pravno sredstvo. O prigovoru odlučuje Republička izborna komisija, a protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se podneti žalba Upravnom sudu. S obzirom na to da se podnošenje prigovora ne vezuje samo za aktivnosti organa za sprovođenje izbora, u izbornom sporu pred Upravnim sudom mogu se osporavati i aktivnosti – radnje činjenja ili nečinjenja i drugih organa za sprovođenje izbora (Komisije za reviziju biračkog spiska, Nadzornog odbora za izbornu kampanju, Agencije za sprečavanje korupcije) za koje zakonom nije predviđeno drugo pravno sredstvo. Podnosilac proglašene izborne liste i birač mogu Republičkoj izbornoj komisiji podneti prigovor i protiv ukupnog izveštaja o rezultatima izbora i u tom prigovoru osporiti ukupne rezultate izbora zbog nepravilnosti i nezakonitosti u izbornom postupku, što se u praksi i čini ukazivanjem na to da birački spisak nije bio ažuran, da nije omogućeno ravnopravno predstavljanje programa podnosilaca izbornih lista u medijima, da je vršena nedozvoljena funkcionerska kampanja, da je vršen nedozvoljen pritisak na birače da glasaju za određenu izbornu listu itd, a da nisu preduzete radnje da se takve neregularnosti spreče ili otklone.

Iz odredbe člana 29. stav 1. tačka 6), kao i odredaba čl. 75 i 76. Zakona o Ustavnom sudu proizlazi da se Ustavnom sudu može podneti zahtev za odlučivanje o izbornom sporu za koji zakonom nije određena nadležnost sudova, ali samo u vezi sa aktivnošću organa za sprovođenje izbora, a to su: Republička izborna komisija, lokalne izborne komisije i birački odbori. Predmet izbornog spora pred Ustavnim sudom je izborni postupak koji se osporava. Nadležnost Ustavnog suda u ovom sporu je dakle rezidualna, a ne supsidijarna. Rezidualna nadležnost suda postoji kada sud može da odlučuje samo o onim pitanjima koja nisu u nadležnosti drugih sudova (nadležnost „po ostatku“).

Polazeći od toga da se pravna sredstva za zaštitu izbornog prava propisana izbornim zakonima mogu podneti u svim fazama izbornog postupka, kako zbog nepravilnosti prilikom glasanja na biračkom mestu, tako i protiv svake donete odluke ili preduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno preduzme radnja u sprovođenju izbora, uključujući i prigovor protiv ukupnog izveštaja o rezultatima izbora kojim se može osporiti pravilnost i zakonitost izbornog procesa u celini, a imajući u vidu da je za preispitivanje svih konačnih rešenja donetih po prigovoru nadležan Upravni sud, može se praktično zaključiti da je za odlučivanje o izbornim

sporovima nadležan Upravni sud. U domaćoj ustavnopravnoj nauci ističe se stav prema kojem je „rezervna nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova, ostala i nadalje samo 'papirna nadležnost' ustavnog pravosuđa. Sporovi iz izbornog postupka za sticanje predstavničkog mandata u celini su kompetencija upravnog pravosuđa“ (Dragan Stojanović).

Upravo na toj liniji i Venecijanska komisija svrstava Republiku Srbiju u grupu država u kojima je za preispitivanje izbornih rezultata nadležan Upravni sud, za razliku od država gde tu funkciju vrši ustavni sud, specijalizovani izborni sud ili parlament.

Kada je reč o Višim sudovima, nadležnost 26 viših sudova u Srbiji da odlučuju o žalbenim postupcima povodom lokalnih izbora dovodi do izražene raznolikosti u pravnim shvatanjima i donošenju odluka, što narušava pravnu sigurnost i jednakost građana pred zakonom. Trenutni zakonodavni i procesni okvir ne predviđa delotvoran mehanizam za ujednačavanje sudske prakse između viših sudova u izbornim sporovima, zbog čega izostaju jedinstveni pravni standardi. Prisutna je visoka stopa fluktuacije sudija u višim sudovima. Znatno manje sudija koji su postupali u izbornim predmetima tokom 2023. i 2024. godine više ne radi u tim sudovima, čime se gubi prethodno stečeno iskustvo. Potrebno je organizovati kontinuirane obuke za sudije viših sudova radi temeljnog upoznavanja sa praksom Upravnog suda, kako bi se obezbedio viši stepen usklađenosti i kontinuiteta u primeni izbornog prava, kao i razumevanje izbornog procesa na terenu.

Izborni sporovi se nalaze na „preseku tri ustavna zahteva“, a to su: zaštita izbornog prava, zakonitost izbornog postupka i legitimnost konstituisanja javne vlasti. Jer, odluka o pravnom pitanju neposredno proizvodi velike i važne političke posledice, i to u kratkom vremenskom roku i pod društvenim pritiskom. U Srbiji pravni poredak čini napore da u potpunosti normira zaštitu izbornog prava u svim fazama izbornog procesa, kako ne bi došlo do nekontrolisanog toka izbornog procesa sa nesagledivim društvenim posledicama. Za slučaj da je detaljnoj zakonskoj regulativi ipak nešto promaklo – postoji rezidualna nadležnost Ustavnog suda koja osigurava potpunu zaštitu izbornih prava u Republici Srbiji.