

Република Србија

Народна скупштина

Одбор за уставна питања и законодавство

Генерални секретар

Коментари на нацрт измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку и процеса

Транспарентност Србија

25. 7. 2025.

1

Садржај

Коментари на нацрт измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку и процеса	1
Напомене о нацрту и позиву за достављање коментара.....	3
Предмет коментара	3
Начин објављивања и довођење јавности у заблуду о нацртима закона, функционисању Радне групе и својству предлагача	3
Нејасна процедура за разматрање предлога – шта се може учинити.....	4
Коментар Нацрта измена и допуна Закона	5
Обим коментара	5
Одсуство образложења и стварање конфузије о правној природи акта.....	5
Предлагачи чланова Комисије – члан 5. измена и допуна, односно предложени члан 22в допуњеног Закона	5
Објављивање података о променама у ЈБС – члан 2. измена и допуна, односно члан 14. нови став 3. допуњеног Закона.....	6
Облик организовања Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22б допуњеног Закона	6
Овлашћени предлагачи - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22в и 22ђ допуњеног Закона	7
Утврђивање испуњености услова - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22г, 22д и 22ђ допуњеног Закона	8
Неефикасни и нејасан поступак ревизије - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22ј, 22к, 22л и 22љ допуњеног Закона.....	8
Неадекватни рокови – чланови 11, 12. и 15. измена и допуна	9

Напомене о нацрту и позиву за достављање коментара

Предмет коментара

Народна скупштина је објавила [обавештење](#) за сву стручну и заинтересовану јавност да коментаре на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку, могу доставити Народној скупштини, на адресу за пријем електронске поште: sekretar@parlament.rs.

Такође је напоменуто да се коментари на [Нацрт](#) закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку могу се доставити од 19. до 25. јула 2025. године.

Наведено је такође да се коментари достављају на „Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку, који је Одбору за уставна питања и законодавство, 14. јула 2025. године, поднео народни посланик Угљеша Мрдић, члан Радне групе“.

Начин објављивања и довођење јавности у заблуду о нацртима закона, функционисању Радне групе и својству предлагача

Документи су објављени на начин који је срачунат да јавност доведе у заблуду. Наиме, у оквиру исте странице су обједињено представљени нацрти закона које су предложили чланови Радне групе и које је Радна група затражила мишљење ОДИХР и мишљења ОДИХР у вези са тим нацртима (нацрти које су подношени Радној групи закључно са децембром 2024), али и два нацрта које је Угљеша Мрдић подносио непосредно Одбору за уставна питања и законодавство (23.1.2025. и 23.4.2025) и мишљења која је ОДИХР дао о њима (на захтев/молбу Одбора). На истој страници је објављен и нацрт Угљеше Мрдића од 11.6.2025. који он заиста јесте доставио свим именованим члановима и заменицима чланова Радне групе путем електронске поште, а у вези са којим је, према информацијама којима располажемо, Одбор или генерални секретар Народне скупштине (свакако не Радна група) затражио мишљење ОДИХР. Најзад, на истој страници је објављен и Нацрт од 14.7.2025. који је Угљеша Мрдић доставио Одбору.

Иако је овакав начин објављивања информација (сви нацрти на једном месту) вероватно користан да се испрати еволуција промене ставова истог предлагача поводом истих питања која би требало да уреди Закон о јединственом бирачком списку, њиме се у јавности ствара привид да Радна група има услове за рад и испуњење задатака због којих је основана, иако то није случај. Наиме, као што је Одбору познато, више чланова, односно предлагача чланова Радне групе (по нашем сазнању осам од укупно 18) је Одбор обавестило током јануара и фебруара 2025. године да из разних разлога које су навели неће учествовати у њеном раду. Непосредан повод за такву одлуку, у случају организације Транспарентност Србија, било је управо кршење утврђених правила од стране Одбора за уставна питања и законодавство:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_predsednici_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.pdf

С обзиром на то да је за одржавање састанка на којем би се одлучивало о било којем питању због којег је основана Радна група потребно учешће најмање 12 чланова или заменика чланова, очигледно је да пре него што буде измењена Одлука о образовању (било у погледу начина рада или састава), не постоје услови да она одржи састанак на којем би могло да се одлучује о било ком питању.

У вези са тим, битно је напоменути да на сајту Народне скупштине нису објављени дописи организација које су предложиле чланове Радне групе, а у којима су обавестили Одбор о разлозима због којих више не учествују у њеном раду. Истичемо да одговорност за стање у којем Радна група не може да испуни задатке због којих је основана **сноси искључиво Одбор за уставна питања и законодавство**, који у претходних пет месеци од када је добио обавештења од предлагача чланова Радне групе није донео одлуку којим се мења њен састав или на другачији начин уређује начин њеног рада.

У конкретном случају, нејасни су разлози због којих је народни посланик Угљеша Мрдић, потписан у својству „члана Радне групе“. Одбору је, у вези са овим питањем, могао да се обрати било који народни посланик, или чак неко лице које уопште није народни посланик. С друге стране, народни посланик Мрдић је, према доступним информацијама, члан Одбора за уставна питања и законодавство, може се претпоставити да се управо у том својству и обратио Одбору, и требало га је у том својству и потписати.

Нејасна процедура за разматрање предлога – шта се може учинити

У обавештењу Народне скупштине се не наводи да ли ће и ко ће разматрати достављене предлоге и коментаре. Адреса за достављање коментара припада генералном секретару Народне скупштине, а не Одбору за уставна питања и законодавство, који је раније, сличним поводима, организовао јавна слушања.

Рок за достављање коментара и предлога је знатно краћи (шест дана) од упоредивих решења која постоје у правном систему (нпр. јавна расправа о нацрту закона, када га припрема министарство). Краћи рок се може „бранити“ тиме што су веома слични текстови већ месецима познати јавности.

Далеко већи проблем представља то што није саопштено ко ће, и у ком периоду разматрати приспеле предлоге, да ли ће предлози и коментари, одговори на њих и разлози за прихватање или одбијање бити објављени, и шта ће потом предузети секретар Народне скупштине или Одбор за уставна питања и законодавство. Будући да процедура за овакве случајеве није прописана препоручујемо да онај ко буде разматрао приспеле предлоге и коментаре учини све оно што би морало бити учињено да је организована јавна расправа о нацрту закона, када га припрема орган државне управе (министарство).

Коментар Нацрта измена и допуна Закона

Обим коментара

Будући да ревизија бирачког списка није примарна област интересовања организације Транспарентност Србија, предмет коментара ће бити само нека од питања на која се односи нацрт.

Одсуство образложења и стварање конфузије о правној природи акта

Насупрот коментарима ОДИХР на раније нацрте који се односе на иста питања, ни овај нацрт не садржи образложење предложених норми.

Такво образложење је у вези са појединим питањима заиста неопходно јер разлози за предлагање норми нису јасни, као ни начин њихове примене ако би била усвојена.

Још важније, из нацрта није јасно на који начин би у пракси могле бити примењени поједини механизми за утврђивање веродостојности појединих информација на основу којих се врши упис у Јединствени бирачки списак. Стога би у образложењу измена и допуна закона морало да буде објашњено на који начин би Закон био примењен у типичним ситуацијама (нпр. члан Комисије изнесе сумњу да одређена лица чије је пребивалиште пријављено на одређеној адреси у стварности немају пребивалиште на тој адреси; Комисија добије пријаву од стране физичког или правног лица у којој се износе конкретне сумње у нетачност информације у Јединственом бирачком списку, кршење правила или манипулације у вези са подацима који се уписују у ЈБС).

Уз све то, одсуство образложења чини спорним да се овај текст уопште зове „нацрт закона“. Пропис који уређује садржину „нацрта закона“ је Пословник Владе, а у члану 39. тог акта је прописана садржина образложења нацрта закона. Иако Народна скупштина не примењује Пословник Владе, нити је то дужна да чини, требало би да има у виду да се коришћењем израза „нацрт закона“, за нешто што не испуњава услов да се назове „нацртом закона“ у складу са прописима у којима се тај израз користи, ствара конфузија у јавности о правној природи документа који је изнет на коментарисање.

Предлагачи чланова Комисије – члан 5. измена и допуна, односно предложени члан 22в допуњеног Закона

Када се имају у виду разлози и циљеви због којих се предлага успостављање Комисије за ревизију бирачког списка, а поготово досадашње ставове политичких странака у погледу овог питања, где су опозиционе странке истицале да постоје неправилности и злоупотребе, а владајуће странке то негирале, сматрамо непримереним било које законско решење које не би предвидело паритет између парламентарне опозиције и власти. То није случај са саставом који се предлага у нацрту (однос 5:3, уз 2 представника удружења).

Предлог организације ЦРТА који је био предмет расправе унутар Радне групе је обезбеђивао испуњење тог циља, гарантујући истовремено и паритет представника удружења (3:3:3). У циљу постизања компромисног решења, али и веће репрезентативности представника различитих политичких опција, предлог ЦРТЕ, који би свакако требало узети за основу будућег закона у погледу састава Комисије, би се евентуално могао кориговати тиме што би се повећао број чланова који се бирају на предлог посланичких група (нпр. 4:4:3 или 5:5:3).

Поред наведеног, пракса рада парламента у Србији, нарочито током последње деценије, показује да посланичке групе на власти лакше долазе до договора око заједничких ставова по појединим питањима, него када је реч о опозиционим посланичким групама. То је и логично, јер странке владајуће већине имају договор око политике и интереса које ће заступати, док опозиционе политичке странке могу бити против те политике из сасвим различитих разлога и са дијаметрално супротним интересима. Услед тога би се пре могло очекивати да ће чланови изабрани на предлог странака већине гласати унисоно (што онда чини потпуно ирелевантним да ли их је укупно, три, четири или пет), него да ће се чланови изабрани на предлог опозиционих група сагласити око свега. Најзад, није оправдано очекивати ни да ће се чланови изабрани на предлог невладиних организација око свега сагласити, јер су и до сада по многим питањима имали ставове који нису идентични.

Објављивање података о променама у ЈБС – члан 2. измена и допуна, односно члан 14. нови став 3. допуњеног Закона

Када је реч о објављивању података, чини се да међу информацијама које се објављују и даље не би били доступни неке које су битне за сагледавање феномена „предизборних миграција“ – колико је било новоуписаних бирача у одређеном периоду који су претходно били уписани у бирачки списак на територији друге локалне самоуправе или градске општине (и које), или нису били уписани у бирачки списак, а раније пребивалиште им је било на територији друге државе (и које). Уколико ово битно питање не може бити уређено кроз измене и допуне Закона о ЈБС, то би, без одлагања, требало учинити кроз допуне прописа који уређују евиденције о пребивалишту и боравишту грађана.

Друга могућност је да се јавност тих података обезбеди допуном члана 14, односно кроз подзаконски акт који доноси Министарство државне управе и локалне самоуправе, тако да у оквиру података који су видљиви на веб-презентацији, буде наведен и податак о томе да је до промене дошло услед промене пребивалишта, већ и о месту (општини) претходног пребивалишта бирача.

Облик организовања Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22б допуњеног Закона

У овом нацрту, за разлику од претходне верзије, прописано је „шта је“ Комисија. Међутим, и даље су остале непознанице у погледу тога о којој врсти органа је заиста реч. Она није одређена као (независни) државни орган, нити као радно тело Народне скупштине, већ као „самостално и независно тело“. Тај појам Устав Републике Србије не препознаје.

Из других одредаба се може видети да услове за њен рад обезбеђује Народна скупштина, али и да се средства за њен рад обезбеђују у буџету Републике Србије и да Комисија може да ангажује (непосредно) стручна лица. Ове норме су контрадикторне јер једне имплицирају могућност Комисије да буде устројена као посебан корисник буџета, наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, орган власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (што је својствено државним органима), али, исто тако и ситуацију у којој би Комисија у пракси функционисала као једно од тела Народне скупштине (иако се не установљава у процедури као друга скупштинска радна тела и оснива се на неодређени период). Сва ова питања имају великог значаја за примену бројних других прописа, укључујући и Закон о спречавању корупције - нпр. да ли би чланови Комисије имали својство јавног функционера, као што имају функционери у државним органима или не, као што је случај са члановима радних тела.

Након уношења допуне у последњем „Нацрту“, може се закључити да би била примењена иста правила која тренутно важе за Републичку изборну комисију, пошто се користе слични термини у закону, а веома сличан је и начин избора чланова.

Ово решење није адекватно. Закон на основу којег је уређено оснивање и рад Републичке изборне комисије донет је пре актуелног Устава Републике Србије, и требало би га прецизирати тако да буде у складу са уставним одредбама, али и из бројних других разлога на које Транспарентност Србија доследно указује већ дуже од две деценије.

Питање статуса Комисије је битно и из бројних других разлога, пре свега код примене њених овлашћења.

Овлашћени предлагачи - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22в и 22ђ допуњеног Закона

Члан 22в и даље садржи правне празнине и нејасне одредбе, односно решења која могу примењена на потпуно различит начин и довести до тога да не буде остварен циљ предложених норми (који се може само претпоставити).

Синтагме „посланичке групе у Народној скупштини које су део парламентарне већине“ као и „посланичке групе које нису део парламентарне већине“ се могу тумачити на различите начине а у предложеним нормама нема критеријума који би служио за одређивање за коју посланичку групу ће се сматрати да јесте или да није део парламентарне већине. Иако ово питање у неким периодима није било спорно, историја српског парламентаризма познаје бројне ситуације када је било: нпр. посланици из једне странке гласају за избор Владе, па после постану њени противници; посланичка група која је била опозициона почне фактички да подржава предлоге Владе, а формално није у њој заступљена нити се декларише као посланичка група већине; унутар исте посланичке групе неки чланови подржавају Владу, а други не; из посланичке групе, која је била део већине или мањине издвоји се знатан број посланика, који формирају нову посланичку групу, а ова у неким питањима подржава предлоге Владе, а у другима не.

Из става 1. није јасно на који начин се долази до предлога у случају да посланичке групе које су део већине предложе укупно више од пет чланова и пет заменика чланова. Норма такође оставља могућност да сви чланови буду предложени од стране једне посланичке групе, односно мање од пет посланичких група (нејасно је да ли је ово било намера предлагача или је у питању случајан пропуст).

Из става 2. и става 5. није јасно на који начин ће се доћи до предлога у случају да постоји само једна или да не постоји ни једна опозициона посланичка група, као ни у случају да ни једна опозициона посланичка група не предложи кандидате.

Одредбе о предлозима квалификованог удружења су промењене у односу на претходни „Нацрт“, али и даље остају недостаци. У члану 22ђ, ст. 4. и 5, за случај да је само једно удружење предложило кандидате, говори се о „захтеву“ да то удружење достави предлог за још једног члана. Нејасно је на основу чега би Одбор могао да *захтева* од удружења које има *право* да предложи (једног) члана, да предложи два. Нејасно је и какве су последице уколико овај *захтев* не буде уважен.

Решење за случај да је предложено више од два кандидата на предлог удружења није у потпуности примерено. Уместо гласања, требало би прописати критеријуме на основу којих би се утврдило којем предлагачу / кандидату треба дати предност.

Утврђивање испуњености услова - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22г, 22д и 22ђ допуњеног Закона

Недавно поступање Одбора за културу и информисање у примени Закона о електронским медијима, а приликом кандидовања чланова Регулаторног тела за електронске медије, показало је да није довољно да у закону буде прописано да ће скупштински одбор утврђивати испуњеност услова на страни предлагача и кандидата, већ да треба прописати и поступак у којем се може оспорити одлука одбора. Предложени нацрт не садржи одредбе ове врсте.

Неефикасни и нејасан поступак ревизије - члан 5. измена и допуна, односно нови члан 22ј, 22к, 22л и 22љ допуњеног Закона

Из предложеног члана 22ј се може закључити да Комисија не може непосредно да наложи ни једном државном органу да спроведе одређене радње које су потребне ради провере могућих неправилности у бирачком списку или ради отклањања уочених неправилности. На више места се говори о томе да она **иницира** спровођење одређених провера, покретање одређених поступака и томе слично. То, последично, значи да спровођење тих провера **не представља обавезу за надлежне државне органе** и отвара могућност да радње које су потребне за ревизију не буду спроведене. С друге стране, не постоји препрека да се законом пропише овлашћење Комисије (ако би она била успостављена као државни орган) да наложи другим државним органима да предузму одређене радње у одређеном року (нпр. да се изврши провера тачности одређених података теренском контролом) или да сама Комисија покрене поступке (нпр. прекршајне, кривичне) у случају утврђених неправилности.

При том, механизам одлучивања унутар Комисије је постављен тако да је потребно обезбедити двотрећинску квалификовану већину за било коју одлуку, па чак и за ситуације када би Комисија иницирала проверу да ли је једна особа лажно пријавила пребивалиште на одређеном месту и тиме стекла бирачко право на локалним изборима.

Све то чини поступак ревизије бирачког списка изразито неефикасним.

Услед оваквих законских решења, једино решење (и то неефикасно) за евентуални мањак сарадње других државних органа јесте даље поступање Народне скупштине по извештајима Комисије. Међутим, и ту је предвиђен (члан 22к) суштински сувишан корак и нова могућност опструкције. У том члану је прописано да Извештај разматрају надлежни скупштински одбори, у року од 30 дана од дана подношења, као и да након разматрања Извештаја, надлежни одбори „у складу са предлозима препорука Комисије, утврђују препоруке за унапређење вођења и ажурирања бирачког списка“. За утврђивање ових препорука није прописан рок (можда је идеја била да се и оне утврђују у року од 30 дана, али то није написано).

Иако је написано да надлежни одбори утврђују препоруке „у складу са предлозима препорука Комисије“, нема гаранције да ће то заиста и учинити, што даље отвара могућност да одбор формулише препоруку на начин који није у потпуности у складу са оним што је Комисија желела да препоручи (што пружа додатну прилику скупштинској већини да промени препоруке Комисије до којих се дошло гласањем у самој Комисији). Боље би било да скупштински одбор доставља препоруке које је утврдила Комисија надлежним органима у неизмењеном облику, али је и тај корак суштински сувишан (видети ниже).

За кршење дужности надлежних органа и организација да поступе по препорукама у року од 120 дана није прописана санкција, нити била каква процедура за утврђивање одговорности. То је неспојиво са формулацијом према којој је реч о њиховој „дужности“.

Нису прописани рокови за подношење извештаја о праћењу испуњења препорука од стране надлежних одбора, нити даље поступање Народне скупштине по тим извештајима.

Знатно смисленије би било да се, у оквиру комуникације између Комисије и Народне скупштине успостави однос који постоји у случају независних државних органа, а где би Комисија у свему комуницирала директно са министарствима и другим државним органима (као што то чини, на пример, Заштитник грађана), а Народној скупштини се обраћала у случају да ти државни органи не поступају у складу са обавезујућим одлукама или препорукама које донесе Комисија (нпр. као када препоруке да Државна ревизорска институција, а ревидирани субјект се о њих оглушује или не достави извештај). Такође, смислено би било да се Комисија обраћа парламенту у вези са препорукама које има за саму Народну скупштину, у вези са питањима из надлежности Народне скупштине (нпр. ако сматра да је потребно допунити или изменити неки закон). Та врста препорука, наравно, не би била обавезујућа за Народну скупштину.

Неадекватни рокови – чланови 11, 12. и 15. измена и допуна

Рокови који су прописани у овим члановима додатно ће и неоправдано успорити ревизију ЈБС. Пошто припреме за доношење закона трају већ веома дуго, а реч је о испуњавању међународне обавезе Републике Србије, несумњиво је да је постојала могућност да се Министарство унутрашњих послова припреми за реализацију предложених норми. Исто тако, чини се да је неоправдано дуг период од шест месеци за доношење подзаконских аката од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе. Најзад, потпуно је нејасно чиме се може оправдати одлагање почетка примене чланова 2. и 3. Закона о чак годину дана.