

CRTA:

**Кључни коментари Црте на
решења из Нацрта Закона о
изменама и допунама Закона о
јединственом бирачком списку**

Црта је као чланица Радне групе за унапређење изборног процеса Народне Скупштине Србије припремила и доставила свој предлог Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку 13. маја 2024. године. Чланови Радне групе су 23. септембра од Народне скупштине добили нови предлог Нацрта, за који Црта сматра да, и поред чињенице да за полазну основу узима Цртин предлог, суштински не доприноси довољно решавању проблема у вези са бирачким списком који су били најочљивији и препознатљивији током парламентарних, локалних и покрајинских избора у децембру 2023. године, као и током нових локалних избора у Београду и другим јединицама локалних самоуправа у јуну 2024. године. Поводом предлога Нацрта закона који је упућен члановима Радне групе на даље разматрање, Црта истиче кључне недостатке предложених решења.

У наставку се, испод одговарајућих чланова, налазе Цртине кључни коментари на решења из Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку који је упућен члановима Радне групе за унапређење изборног процеса на даље разматрање.

НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈЕДИНСТВЕНОМ БИРАЧКОМ СПИСКУ

Члан 1.

У Закону о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 44/24), у члану 14. после става 2. додају се нови ст. 3. до 5, који гласе:

„Након закључења бирачког списка, министарство надлежно за послове управе у циљу излагања бирачког списка грађанима, на својој веб-презентацији, омогућава увид у податке о бирачима (име, име једног родитеља и презиме и назнаку да ли је бирач у извод из бирачког списка уписан по основу пребивалишта или боравишта) разврстаним по бирачким местима за подручје јединице локалне самоуправе, као и у податке о броју бирача по домаћинству, односно адреси и броју стана.

Приступ подацима из става 3. овог члана омогућава се претходним уношењем податка о јединственом матичном броју грађана и регистарском броју личне карте, односно броју пасоша, заинтересованог лица које приступа подацима на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе.

Општинска, односно градска управа на сваких седам дана објављује на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе податке о броју промена у делу бирачког списка за подручје те јединице локалне самоуправе, као и правни основ тих промена за претходних седам дана. Након закључења бирачког списка, наведене

податке објављује министарство надлежно за послове управе на својој веб-презентацији.“.

Коментар Црте: Предлог Нацрта закона уређује могућност увида у податке о релевантним подацима о бирачима, разврстаних по бирачким местима, с тим што ти подаци неће укључивати адресу бирача. Нумерички приказ података о броју бирача по домаћинству (на конкретној адреси) биће доступни у посебној претрази, такође тек по закључењу бирачког списка. Међутим, предлог предвиђа да ће сви подаци, укључујући и нумеричке, јавности бити доступни тек након истека периода од годину дана од ступања на снагу овог законског решења. Овакво решење безразложно ограничава транспарентност података и отежава грађанима и заинтересованим странама да континуирано и благовремено прате измене у бирачком списку и да указују на евентуалне проблематичне појаве. Из датог разлога, Црта сматра да је неопходно да надлежне институције одмах по ступању на снагу измена и допуна Закона објаве све доступне релевантне податке, а оне податке за које је потребно додатно време за систематизацију, прикупљање и обраду, да их објаве у што краћем року. Такође, Црта се залаже да се сви подаци који су предвиђени Нацртом, а који се објављују у нумеричком приказу, редовно чине јавности доступним и ажурним једном месечно, а не само након закључења бирачког списка.

Члан 2.

Члан 21. мења се и гласи:

„Члан 21.

Од правноснажности проглашене изборне листе, право увида у све податке о бирачима у бирачком списку, осим јединственог матичног броја грађана, има и подносилац проглашене изборне листе, преко лица које за то овласти, путем посебног модула на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе, којем се приступа уз пријаву двофакторском аутентикацијом.

Подносилац проглашене изборне листе има право и да надлежном органу поднесе захтев за промену у бирачком списку, уз који се морају приложити овлашћење бирача на којег се захтев односи и одговарајући докази.“.

Члан 3.

У члану 22. после става 2. додаје се нови став 3. који гласи:

„Право надзора над ажурирањем бирачког списка имају и чланови сталног састава Републичке изборне комисије, који у вршењу тог надзора имају право увида у све податке о бирачима у бирачком списку, осим јединственог матичног броја грађана, путем посебног модула на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе, којем се приступа уз пријаву двофакторском аутентикацијом.“.

Члан 4.

После Главе VI. додаје се Глава VIa и члан 24a који гласе:

„VIa ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Члан 24a

Сва лица која по било ком основу предвиђеним овим законом имају приступ подацима о личности у бирачком списку дужна су да са тим подацима поступају у складу са законом којим је уређена заштита података о личности и искључиво у сврху вршења овлашћења која су им овим законом поверена.“.

Члан 5.

У сврху спровођења ревизије и утврђивања чињеничног стања о управљању, вођењу и тачности бирачког списка, контролисања тачности и поступка ажурирања бирачког списка и доприноса повећању транспарентности и поверења грађана у бирачки списак, образује се привремена комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка (у даљем тексту: Комисија).

Коментар Црте: Из коначног предлога Нацрта закона, у којем Комисија има привремени карактер, произилази да ће Комисија свој рад завршити далеко пре наредних редовних избора 2027. године, односно да ће поступак ажурирања бирачког списка већ за наредне изборе бити без независне контроле. Потреба за увођењем независног тела, односно Комисије проистекла је из растућег неповерења и оправдане забринутости грађана у тачност и ажурност података које обухвата бирачки списак, а њену неопходност истакла је и међународна посматрачка мисија ОДИХР-а у својим дугогодишњим препорукама. Због тога, Црта заступа став да је “значајна” ревизија, предвиђена приоритетном препоруком ОДИХР-а, могућа једино остварити образовањем Комисије као сталног тела које спроводи своје надлежности у дужем временском периоду. Такође, надлежности Комисије су такве природе да је остварење њених суштинских задатака немогуће у предвиђеном кратком периоду од 15 месеци.

Члан 6.

Задатак Комисије је да у року од девет месеци од именовања чланова Комисије изврши ревизију бирачког списка и да, у року од 30 дана од извршене ревизије, о томе поднесе извештај Народној скупштини.

Извештај о извршеној ревизији бирачког списка садржи предлог препорука за унапређење тачности и ажурирања бирачког списка.

Члан 7.

У сврху извршења задатка из члана 6. овог закона, Комисија је овлашћена да:

1) анализира податке из бирачког списка на нивоу личних података (име, име оца, презиме, место и адреса пребивалишта);

2) анализира правну ваљаност решења на основу којих се врше промене у бирачком списку;

3) анализира/прати статистичке параметре кретања бирачког списка;

4) анализира процес ажурирања и ауторизације над променама у бирачком списку;

5) анализира податке о спроведеним инспекцијским надзорима и предложеним односно наложеним мерама у поступку инспекцијског надзора над применом прописа којим се уређује јединствени бирачки списак;

6) анализира податке министарства надлежног за унутрашње послове о кретању становништва и усклађености са подацима у бирачком списку;

7) анализира поступања службеника министарства надлежног за унутрашње послове задужених за послове са грађанима (одобравање пребивалишта и боравишта грађана);

8) иницира теренску контролу бирача на основу анализа бирачког списка, коју спроводи министарство надлежно за унутрашње послове;

9) иницира отклањање утврђених неправилности у бирачком списку;

10) иницира покретање поступака за утврђивање одговорности ако у поступку утврђивања чињеница о управљању и тачности бирачког списка нађе да постоје основи сумње да је дошло до кршења закона тако што повреду закона пријављује надлежним органима;

11) прибавља податке надлежних органа о статистичким кретањима у бирачком списку, пребивалишту, боравишту, пасивизацији и другим релевантним подацима у вези са бирачким списком;

12) израђује периодичне извештаје о статусу бирачког списка;

13) иницира кампању за едукацију бирача о ажурирању бирачког списка у сарадњи са јавним медијским сервисима, министарством надлежним за послове управе и Републичком изборном комисијом;

14) иницира сарадњу релевантних институција ради ефикасног спровођења мера за унапређење интегритета бирачког списка;

15) спроводи друге анализе неопходне да би се утврдио степен интегритета поступка ажурирања бирачког списка.

Коментар Црте: Црта сматра да је неопходно предвидети да је Комисија у циљу спровођења ревизије бирачког списка, овлашћена да иницира и анализира стање информационе безбедности софтвера бирачког списка

како би се целокупни систем заштитио од неовлашћеног приступа односно упада од стране трећих лица. Такође, ово решење представља једно од начина на који је могуће допринети јачању одговорности и поверења јавности у одржавање бирачког списка након што је ревизија спроведена.

Члан 8.

Извештај о извршеној ревизији бирачког списка са предлозима препорука разматрају надлежни одбори Народне скупштине, у року од 30 дана од дана његовог подношења Народној скупштини.

Након разматрања извештаја о извршеној ревизији бирачког списка, надлежни одбори, у складу са предлозима препорука Комисије, утврђују препоруке за унапређење тачности и ажурирања бирачког списка и достављају их надлежним органима и организацијама, као и Комисији.

Надлежни органи и организације су дужни да по препорукама из става 2. овог члана поступе у року од 120 дана од дана пријема.

Члан 9.

Након подношења извештаја о извршеној ревизији бирачког списка, Комисија врши надзор над вођењем и ажурирањем бирачког списка и применом препорука надлежних одбора Народне скупштине и о томе подноси извештај Народној скупштини, у року од 30 дана од истека рока из члана 8. став 3. овог закона за примену препорука надлежних одбора Народне скупштине.

У вршењу надзора из става 1. овог члана, чланови Комисије имају право увида у све податке о бирачима у бирачком списку, осим јединственог матичног броја грађана, путем посебног модула на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе, којем се приступа уз пријаву двофакторском аутентикацијом.

Члан 10.

Мандат Комисије престаје подношењем извештаја из члана 9. став 1. овог закона, односно истеком рока за његово подношење.

Члан 11.

Комисију чине десет чланова и њихови заменици које именује Народна скупштина.

Осам чланова Комисије и њихови заменици именују се на предлог посланичких група у Народној скупштини, док се два члана Комисије и њихови заменици именују на предлог удружења која су од стране Републичке изборне комисије добила овлашћења за посматрање најмање три изборна поступка и објавила најмање три извештаја о налазима посматрања тих изборних поступака.

Коментар Црте: Црта овакво законско решење сматра лошим са становишта инклузивности процеса у којем је неопходно да учествују све заинтересоване стране, што је такође предвиђено и приоритетном ОДИХР-овом препоруком. Решење по којем Комисију чини неједнак број чланова заједно са одредбама предлога Нацрта о потребној двотрећинској већини за доношење одлука подразумева да постоји велика опасност за блокаду рада Комисије. Из датог разлога Црта заступа став да је за питање ревизије бирачког списка неопходан шири друштвени консензус који је једино могуће постићи уколико сви чланови Комисије, предложени од стране свих овлашћених предлагача (власт, опозиција, удружења) имају једнак број делегираних чланова (3-3-3).

Члан 12.

За члана и заменика члана Комисије може бити предложено само лице:

1) које је држављанин Републике Србије и има пребивалиште на територији Републике Србије;

2) које има високо образовање из правних, математичких, демографских, информационах или економских наука или друштвено-статистичких и других сродних научних области и најмање пет година радног искуства у струци.

За члана или заменика члана Комисије не може да буде предложено односно изабрано лице које је народни посланик или које је запослено, изабрано, именовано или постављено у министарству надлежном за послове управе или министарству надлежном за унутрашње послове.

Члан 13.

Пет највећих посланичких група у Народној скупштини које су гласале за избор Владе предлажу свака по једног члана и једног заменика члана Комисије.

Три највеће опозиционе посланичке групе у Народној скупштини (посланичке групе које нису гласале за избор Владе) предлажу свака по једног члана и једног заменика члана Комисије.

Удружења, заједничким договором, предлажу два члана и два заменика члана Комисије.

Коментар Црте: Црта сматра, у складу са претходним коментаром на чл. 11, да је једино решење који доприноси испуњавању захтева инклузивности и равноправности чланова Комисије у њеном раду, да Комисију чини једнак број чланова (3-3-3), односно да овлашћени предлагачи имају једнак број делегираних чланова.

Члан 14.

Предлози кандидата за чланове и заменике чланова Комисије подносе се одбору Народне скупштине надлежном за управу (у даљем тексту: надлежни одбор) у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Предлог кандидата садржи:

- 1) име и презиме кандидата;
- 2) датум и место рођења кандидата;
- 3) адресу становања, број телефона и адресу за пријем електронске поште кандидата;
- 4) податке о образовању кандидата;
- 5) податке о радном искуству кандидата.

Уз предлог кандидата доставља се:

1) писмена сагласност кандидата да прихвата кандидатуру за члана Комисије, која садржи његово име, презиме и јединствени матични број грађана и изјаву да не постоје сметње за избор у Комисију из члана 12. став 2. овог закона;

2) исправа о прочитаној личној карти са микроконтролером (чипом), односно фотокопија личне карте без микроконтролера кандидата;

3) доказ о стеченом високом образовању;

4) доказ о радном искуству у струци.

Удружења уз предлог кандидата достављају и доказ о испуњености услова из члана 11. став 2. овог закона.

Члан 15.

Надлежни одбор, у року од седам дана од истека рока за предлагање чланова и заменика чланова Комисије разматра поднете предлоге и испитује да ли су предлоге поднели овлашћени предлагачи и да ли кандидати за чланове и заменике чланова Комисије испуњавају услове за избор у Комисију.

Предлог који није поднет од овлашћеног предлагача у смислу чл. 11. и 13. овог закона надлежни одбор неће разматрати, о чему писменим путем обавештава подносиоца тог предлога.

Ако нека посланичка група која је овлашћени предлагач не достави предлог кандидата за члана и заменика члана Комисије, надлежни одбор ће се писменим путем обратити следећој посланичкој групи којој би према величини припало право предлагања лица у Комисију, захтевом да та посланичка група достави предлог кандидата за члана и заменика члана Комисије у року од седам дана од дана пријема захтева.

Ако надлежни одбор утврди да неки од предложених кандидата за члана, односно заменика члана Комисије не испуњава услове за чланство у Комисији, упутиће захтев предлагачу који је

предложио тог кандидата да поднесе нови предлог кандидата у року од седам дана од дана пријема захтева.

Члан 16.

Надлежни одбор утврђује листу од десет кандидата за чланове и десет кандидата за заменике чланова Комисије (у даљем тексту: Листа кандидата), коју подноси Народној скупштини на разматрање и усвајање.

Председник Народне скупштине је дужан да Листу кандидата уврсти у предлог дневног реда прве наредне седнице Народне скупштине.

О Листи кандидата Народна скупштина одлучује у целини.

Ако Листа кандидата не добије потребну већину гласова, поступак предлагања чланова и заменика чланова Комисије се понавља у року од 15 дана од дана завршетка седнице Народне скупштине на којој се гласало о Листи кандидата.

Члан 17.

Члану и заменику члана Комисије мандат престаје по сили закона, а Народна скупштина по службеној дужности утврђује престанак његовог мандата:

- 1) у случају смрти;
- 2) ако изгуби изборно право;
- 3) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање 6 месеци;
- 4) ако изгуби радну способност;
- 5) ако буде изабран за народног посланика.

Народна скупштина разрешава дужности члана, односно заменика члана Комисије:

- 1) ако поднесе оставку;
- 2) ако се накнадно утврди да не испуњава услове за чланство у Комисији прописане овим законом;
- 3) ако без оправданог разлога пропусти или одбије да обавља дужност члана, односно заменика члана Комисије у периоду од најмање месец дана непрекидно.

Члан односно заменик члана Комисије оставку подноси у писменом облику председнику Народне скупштине, а потпис подносиоца мора бити оверен у складу са законом којим се уређује оверавање потписа.

Члан 18.

Новог члана, односно заменика члана Комисије предлаже овлашћени предлагач који је предложио члана, односно заменика члана Комисије коме је мандат престао по сили закона, односно који је разрешен дужности, у року од 15 дана од дана утврђивања престанка

мандата по сили закона, односно разрешења дужности члана, односно заменика члана Комисије.

Народна скупштина бира новог члана, односно заменика члана Комисије у року од 45 дана од дана утврђивања престанка мандата по сили закона, односно од дана разрешења дужности члана, односно заменика члана Комисије.

На поступак избора новог члана, односно заменика члана Комисије сходно се примењују одредбе чл. 15. и 16. овог закона.

Коментар Црте: Црта се не слаже са решењем из чл. 17 и 18 у домену у којем се та решења ослањају на привремени карактер Комисије. У складу са коментаром на чл. 5 Нацрта и Цртиним ставом да Комисија треба да буде стално тело како би ревизија бирачког списка могла делотворно да се спроведе, Црта сматра да и чл. 17 и 18 треба да буду измењени тако да одражавају стални карактер Комисије. То подразумева да је неопходно да се предвиди трајање мандата чланова Комисије од пет година као и да његов истек буде разлог за престанак мандата. Такође, с тим у вези, потребно је да се предвиди обавеза Народне скупштине да покрене поступак избора новог члана/заменика члана 90 дана пре истека мандата члану/заменику члана Комисије.

Члан 19.

Комисија одлучује двотрећинском већином гласова свих чланова Комисије.

Заменик члана Комисије замењује члана Комисије у случају његовог одсуства или престанка мандата, до избора новог члана Комисије.

Заменик члана Комисије има право гласа у одсуству члана Комисије кога замењује.

Заменик члана Комисије има иста права и дужности као и члан Комисије којег замењује.

Коментар Црте: Црта изражава велику забринутост да ће решење о потребној двотрећинској већини заједно са одредбом Нацрта закона о саставу Комисије, према којем Комисију чини 10 чланова на основу поделе 5-3-2 довести до блокаде рада Комисије, с обзиром да ће бити веома тешко да се постигне потребна већина од 7 гласова за доношење одлуке. Из датог разлога Црта понавља да је неопходно да се предвиди састав Комисије коју ће чинити једнак број чланова испред свих овлашћених предлагача.

Члан 20.

Прву седницу Комисије сазива председник Народне скупштине.

Комисија на првој седници:

1) бира три члана Комисије, од којих је један изабран на предлог посланичких група које су гласале за избор Владе, један изабран на предлог опозиционих посланичких група и један изабран на предлог удружења, који ће се на месец дана смењивати на функцији председника Комисије;

2) доноси Пословник о раду, којим ближе уређује организацију и начин свог рада;

3) доноси План рада Комисије.

Члан 21.

Председник Комисије сазива седнице Комисије, председава седницама, стара се о реду на седницама, као и о спровођењу Плана рада Комисије и потписује акте Комисије.

У случају одсутности или спречености председника Комисије да председава седници Комисије, седници председава заменик члана Комисије који је именован на предлог истог овлашћеног предлагача као и председник Комисије.

Коментар Црте: У односу на чл. 20 и 21 Црта сматра да је предложено решење које предвиђа смењивање три члана Комисије (предложених од стране три различита овлашћена предлагача) на место Председника Комисије може довести до дисконтинуитета у раду Комисије, као и да је могуће да оно значајно утиче на ефикасност њеног рада. Зато, Црта се залаже за решење у којем је Комисија инокосни орган (предлог да се председник Комисије бира из редова чланова изабраних на предлог удружења).

Члан 22.

У раду Комисије, без права одлучивања, учествују:

1) три представника министарства надлежног за послове управе;

2) један представник министарства надлежног за унутрашње послове;

3) један представник Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Органи из става 1. овог члана дужни су да одреде своје представнике, у року од 15 дана од дана пријема писменог захтева Комисије.

У раду Комисије, без права одлучивања, по позиву Комисије, могу учествовати и:

1) представници међународних организација и стручњаци са знањем из области рада Комисије;

2) државни службеници у органима државне управе и службеници у органима аутономних покрајина, односно органима јединица локалне самоуправе са знањем из области рада Комисије, које одреди руководилац органа у којима су ова лица запослена.

Позвана лица из става 3. овог члана дужна су да Комисији учине доступним све информације неопходне за остваривање циљева и задатака Комисије прописаних овим законом.

Члан 23.

Рад Комисије је јаван.

Јавност рада Комисије се обезбеђује објављивањем на веб-презентацији Народне скупштине: сазива седница Комисије, извештаја које Комисија подноси Народној скупштини, Плана рада, записника са седница Комисије и других информација из делокруга рада Комисије од значаја за јавност.

Изузетно, Комисија, на предлог члана Комисије, може одлучити да искључи јавност из законом предвиђених разлога.

Члан 24.

Услове за рад Комисије обезбеђује Народна скупштина.

Средства за рад Комисије обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Чланови Комисије не примају накнаду за рад у Комисији.

Чланови Комисије остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у Комисији сходно Уредби о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 98/07 - пречишћен текст, 84/14, 84/15, 74/21 и 119/23), а у складу са Уредбом о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 44/08 - пречишћен текст и 78/12).

Административне и техничке послове за потребе рада Комисије обављају запослени у Служби Народне скупштине које одреди генерални секретар Народне скупштине.

Коментар Црте: У циљу повећања транспарентности процеса и омогућавања јавности да има увид у процес ревизије бирачког списка Црта се залаже да се Нацртом закона предвиди могућност да седницама Комисије присуствују представници других удружења грађана и међународних организација у статусу посматрача, без права учешћа и уколико седница није искључена за јавност. Заинтересована удружења би благовремено морала да поднесу захтев за присуствовање седницама Комисији, а председник Комисије би на време обавештавао посматраче о датуму и времену одржавања седница. Правила која важе за посматраче органа за спровођење избора (изборних комисија) би се могла применити и на овај процес.

Члан 25.

Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона министарству надлежном за послове управе достави податке потребне за извршење члана 1. овог закона.

Члан 26.

Министар надлежан за послове управе дужан је да прописе који су овим законом предвиђени за извршавање овог закона донесе у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 27.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, осим члана 1. који се примењује по истеку једне године од дана ступања овог закона на снагу.

Коментар Црте: У складу са Цртиним коментаром на чл. 1 Нацрта закона, Црта сматра да предвиђањем периода од годину дана након ступања на снагу измена и допуна Закона, након чијег истека ће органи бити дужни да учине јавно доступним податке бирача, се безразложно ограничава транспарентност података. Зато се Црта залаже да надлежне институције одмах по ступању на снагу измена и допуна Закона објаве све доступне релевантне податке, а оне податке за које је потребно додатно време за прикупљање и обраду, да их учине доступно јавности у што краћем року.