

Analiza predloženih izmena izbornih zakona

U skupštinsku proceduru su 21. aprila 2026. godine ušli predlozi izmena četiri zakona – Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima, Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru predsednika Republike. Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti nisu obuhvaćeni predlozima koji su upućeni u skupštinsku proceduru, iako su njihovi nacrti bili izrađeni. Sam proces izmena izbornih zakona iniciran je 2. februara 2026. godine, uprkos tome što je [Reformskom agendom](#) bilo predviđeno da se izmene pet ključnih zakona u ovoj oblasti sprovedu do kraja 2025. godine.

Proces pripreme izmena prate ozbiljni proceduralni i institucionalni nedostaci, uključujući nejasnošće u vezi s tim ko je sačinio inicijalni predlog i po kojim kriterijumima su oni formulisani. Predlozi su prosleđeni neaktivnoj Radnoj grupi, čiji su članovi iz civilnog društva i opozicije ranije istupili zbog netransparentnosti i kršenja procedura, čime su isti obrasci ponovljeni. Nakon višestrukih izmena po mišljenjima ODIHR-a, predlozi su formalno upućeni u skupštinsku proceduru.

Iako se izmene formalno predstavljaju kao usklađivanje sa preporukama ODIHR-a i Saveta Evrope, **njihov obuhvat i sadržaj ukazuju na selektivan pristup**. U okviru četiri zakona koja su predmet izmena, ključne odredbe koje se odnose na sprečavanje izbornih zloupotreba i izbornog inženjeringa ostaju neizmenjene. Predložena rešenja se u velikoj meri svode na parcijalne i tehničke intervencije, dok se preporuke koje se odnose na strukturne probleme izbornog procesa uglavnom zaobilaze.

U tom kontekstu, **tri predložena rešenja izdvajaju se kao posebno rizična**, imajući u vidu aktuelni društveno-politički kontekst u Srbiji. Iako su ova rešenja utemeljena u komparativno prihvaćenim demokratskim praksama, **njihova primena u postojećim institucionalnim uslovima može proizvesti suprotne efekte – od dodatnih zloupotreba u izbornom procesu do daljeg urušavanja poverenja u pravosuđe**.

Prvo, ukidanje ograničenja „**jedan birač – jedna izjava o podršci izbornoj listi**“, posmatrano u kontekstu dugogodišnjih i dokumentovanih zloupotreba izjava o podršci u prethodnim izbornim ciklusima, nosi značajan rizik od daljeg izbornog inženjeringa i dodatnog urušavanja integriteta izbornog procesa. Takva izmena može olakšati kandidovanje tzv. fantomskih lista i dodatno podstaći manipulativne prakse. Ipak, uprkos ovim negativnim implikacijama u domaćem kontekstu, u uporednoj praksi se ukidanje ovog ograničenja načelno posmatra kao mera koja može doprineti jačanju političkog pluralizma, međutim, u postojećim okolnostima u Srbiji takvo rešenje teško može biti primenjeno na način koji bi ostvario ove pozitivne efekte.

Drugo, predlog kojim se omogućava da se **grupa građana kandiduje kao lista nacionalne manjine** otvara dodatni prostor za manipulacije. Imajući u vidu da liste nacionalnih manjina

podležu povoljnijim uslovima kandidovanja i sticanja mandata (manji broj potpisa podrške i niži prirodni prag), ova izmena može dovesti do veštačkog povećanja broja izbornih lista i uticati na raspodelu mandata na način koji ne odražava autentičnu političku reprezentaciju manjinskih zajednica.

Treće, uvođenje **hitnosti u postupke pred Ustavnim sudom u izbornim sporovima** predstavlja normativno opravdano rešenje. Ipak, njegova praktična delotvornost ostaje upitna u svetlu dugotrajnih problema u radu Suda, uključujući neefikasnost i percepciju [njegove institucionalne pristrasnosti](#), naročito imajući u vidu nedavne promene u sastavu sudija.

Dodatno, pojedina rešenja koja je Crta ocenila pozitivno, poput preciziranja organa za podnošenje žalbi u izbornom postupku i jasnijeg definisanja rokova za osporavanje odluka o izbornim listama, iako su bila predviđena u početnoj fazi, **nisu na kraju ušla u skupštinsku proceduru**.

Pregled predloženih izmena

Predlozi izmena Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima, Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru predsednika Republike ušli su u skupštinsku proceduru 21. aprila 2026. godine. Na ove izmene ODIHR je u dva navrata davao mišljenje, na osnovu kojih su predlozi dodatno revidirani. Predložene izmene u skupštinskoj proceduri se odnose na sledeća pitanja:

- **Ukidanje ograničenje – jedan birač, jedna izjava o podršci izbornoj listi**
(Odnosi se na preporuku ODIHR-a br. 11)
Ukinulo bi se ograničenje prema kojem je birač ranije mogao da potpiše izjavu o podršci samo za jednu izbornu listu.
- **Uvođenje obavezne obuke za članove biračkih odbora i lokalnih izbornih komisija**
(Odnosi se na prioritetnu preporuku ODIHR-a br. 2)
Predlaže se uvođenje obavezne obuke za članove biračkih odbora i lokalnih izbornih komisija. Sertifikat o završenoj obuci važi tri godine, uz mogućnost u određenim situacijama da ranije prestane da važi.
- **Status izbornih lista nacionalnih manjina**
(Odnosi se na preporuku ODIHR-a br. 20)
Predlog prividno pooštrava kriterijume za sticanje statusa liste nacionalne manjine (predviđa uslove u pogledu naziva izborne lista i obaveze da politička stranka/koalicija budu upisani u poseban registar stranaka nacionalnih manjina) ali predloženo rešenje omogućava da listu nacionalne manjine podnese i grupa građana (uslov je da izborna lista grupe građana sadrži naziv nacionalne manjine čije interese zastupa).
- **Hitnost postupka pred Ustavnim sudom**

(Odnosi se na preporuku ODIHR-a br. 24)

Uveo bi se rok od tri dana za organe za sprovođenje izbora da Ustavnom sudu dostave potrebnu dokumentaciju, dok je rok Ustavnom sudu da odluči u izbornom sporu 20 dana od kada je primio svu potrebnu dokumentaciju.

- **Ukidanje osnova za automatsko odbacivanje izbornih lista** (bez mogućnosti otklanjanja nedostataka)

(Odnosi se na preporuku ODIHR-a br. 12)

U slučajevima u kojima su ranije postojali osnovi za automatsko odbacivanje izborne liste, novim izmenama uveo bi se rok od 48 sati za otklanjanje nedostataka.

Iako predložene izmene imaju za cilj adresiranje pojedinih preporuka ODIHR-a (br. 2, 11, 12, 20 i 24)¹, a neke od njih su delimično ili u potpunosti usklađene sa preporukama Crte, one su **pretežno tehničke, odnosno „kozmetičke“ prirode.**

Predložene izmene ne bave se ključnim i strukturnim problemima izbornog procesa u Srbiji, koje je Crta identifikovala na osnovu nalaza svojih posmatračkih misija sprovedenih na svim izbornim nivoima. Ovi nalazi, između ostalog, ukazuju na postojanje fantomskih izbornih lista, falsifikovanje potpisa birača, nedovoljan nivo profesionalnosti izborne administracije i neefikasnu zaštitu biračkog prava.

Predlozi:

I Ukidanje ograničenja „jedan birač – jedna izjava o podršci izbornoj listi“

PREDLOŽENO REŠENJE:

Predloženo rešenje se odnosi na preporuku ODIHR-a br. 11 i propisuje da birač može dati izjave o podršci za više izbornih lista. Dodatno je uvedena obaveza RIK-a da ukoliko postoji

¹ **Preporuka ODIHR-a br. 2:**

„Kao što je ranije preporučeno, kako bi se obezbedila dosledna primena procedura na dan izbora i unapredio profesionalni kapacitet izborne administracije, mogla bi se razmotriti obavezna standardizovana obuka za sve članove lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora, kao i za potencijalne članove, uključujući one koji služe u proširenom sastavu ovih tela.“

Preporuka ODIHR-a br. 11:

„Kao što je ranije preporučeno, kako bi se dodatno unapredio pluralizam u izbornom procesu i sloboda udruživanja, moglo bi se razmotriti ukidanje ograničenja prema kojem birači ne mogu davati potpise podrške za više izbornih lista.“

Preporuka ODIHR-a br. 12:

„Moglo bi se razmotriti izmenu zakona kako bi se učesnicima izbora omogućilo da otklone sve utvrđene nedostatke u dokumentima kojima kandiduju svoje kandidate, nakon što Republička izborna komisija objavi svoju odluku o tim listama.“

Preporuka ODIHR-a br. 20:

„Kako bi se sprečile zloupotrebe posebnih odredbi za izborne liste nacionalnih manjina, trebalo bi dodatno razjasniti pravne kriterijume za utvrđivanje statusa nacionalne manjine i procedure za podnošenje i proglašenje takvih lista.“

Preporuka ODIHR-a br. 24:

„Zakon bi trebalo da propiše razumno kratak rok za Ustavni sud da reši izborne žalbe i da omogući duži period za ponavljanje glasanja.“

osnovana sumnja da je u postupku prikupljanja potpisa podrške birača došlo do zloupotrebe ličnih podataka podnese krivičnu prijavu nadležnom javnom tužilaštvu.

MIŠLJENJE ODIHR: Ispunjava se preporuka ali je preporučeno takođe da je potrebno da se unaprede odredbe Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku kako bi se omogućilo da istrage i gonjenje onih koji su odgovorni za falsifikovanje potpisa bude efikasnije i efektivnije.

PREPORUKA CRTE:

Crta smatra da bi predložena izmena zakona trebalo da se ukloni.

OBRAZLOŽENJE:

Iako se ova zakonska izmena formalno poziva na preporuke ODIHR-a, **u praksi stvara institucionalni okvir za izborni inženjering**. Ona omogućava proglašenje velikog broja fiktivni listi koje ne doprinose političkom pluralizmu, već služe isključivo da jednoj političkoj stranci obezbede većinu u izbornim komisijama i drugim organima za sprovođenje izbora, kako bi nadglasali ostale članove prilikom donošenja odluka.

Na ovaj način se na izborni proces utiče kroz instrumentalizaciju i umnožavanje izbornih listi, pri čemu se odlučujuća kontrola nad izbornom administracijom ostvaruje tehničkim procesom prikupljanja potpisa podrške. Ovo rešenje je posebno zabrinjavajuće u svetlu ranije identifikovanih i dokumentovanih nepravilnosti, uključujući sistemsku zloupotrebu i falsifikovanje izjava o podršci birača radi sticanja kontrole nad izbornim komisijama. Na primer, zabeležena je osnovana sumnja na **falsifikovanje potpisa kod sedam izbornih listi na izborima u Beogradu 2023. godine, dok je na lokalnim izborima održanim 29. marta 2026. godine u 10 jedinica lokalne samouprave u svakoj identifikovana najmanje jedna lista za koju je postojala sumnja da je fiktivna**, odnosno ukupno 19, na osnovu indikatora za ocenu autentičnosti izbornih listi².

Ove liste nisu kandidovane u cilju istinskog političkog učešća, **već prvenstveno kako bi se obezbedile većine u izbornim komisijama i biračkim odborima, kao i da bi se birači zbunili imenima listi** koja imitiraju imena stvarnih (uglavnom opozicionih) političkih aktera, stvarajući iluziju političkog pluralizma. Uprkos dugogodišnjoj prisutnosti ovih praksi, do danas niko nije snosio odgovornost - nema sudskih epiloga pokrenutih postupaka

Stoga, kako bi rešenje imalo isključivo pozitivne efekte – jačanje pluralizma i slobode udruživanja – umesto negativnih, bilo bi neophodno prvo uspostaviti efikasno i pravovremeno postupanje tužilaštva i suda u svim postupcima u vezi sa izborima kako bi se raskinulo sa praksom nekažnjivosti, zatim sprovesti reformu izborne administracije, posebno u pogledu

² Indikatori koje je Crta koristila u oceni autentičnosti izbornih listi obuhvataju: ranije učešće istih aktera ili povezanost sa organizatorima tzv. fantomskih listi na prethodnim izborima; moguće organizacione veze sa vladajućom strankom, uključujući navode o pomoći u prikupljanju potpisa; izostanak kontinuiranih političkih aktivnosti van izbornog perioda, odnosno pojavljivanje isključivo uoči izbora bez vidljive kampanje, infrastrukture ili aktivističke mreže; kao i upotrebu naziva lista koji mogu dovesti birače u zabludu, kroz imitiranje postojećih političkih aktera ili prikrivanje stvarnog identiteta liste. Na osnovu navedenih kriterijuma, sumnja u autentičnost izbornih listi prisutna je u svih deset posmatranih opština.

načina imenovanja članova i zamenika u proširenom sastavu izbornih komisija. Pošto rešavanje ovih pitanja u ovom specifičnom trenutku nije na vidiku, Crta smatra da ovo nije odgovarajući trenutak za uvođenje ovakvog rešenja u pravni okvir.

Ostale preporuke Crte u vezi sa izjavama o podršci birača:

- Propisati da izjave o podršci birača mogu overavati isključivo javni beležnici; izuzetno, u opštinama u kojima nisu imenovani javni beležnici, overa bi trebalo da bude moguća pred osnovnim sudovima ili opštinskim upravama.
- Omogućiti biračima da brzo i efikasno provere da li su potpisali izjavu o podršci i za koju izbornu listu.
- Predvideti da se redosled izbornih lista na glasačkom listiću određuje izvlačenjem, prateći rešenje propisano Zakonom o izboru predsednika Republike.

II Obuka članova lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora

PREDLOŽENO REŠENJE:

Predlog, koji se odnosi na preporuku ODIHR-a br. 2, uvodi nadležnost Republičke izborne komisije (RIK) za sprovođenje obuka i izdavanje sertifikata sa važenjem od tri godine, uz izuzetke u slučaju pravosnažne osude za krivična dela protiv izbornih prava ili poništavanja glasanja na biračkom mestu, kada sertifikat prestaje da važi ranije. Uspostavlja se i registar lica sa važećim sertifikatom, kao i obaveza ovlašćenih predlagača da u izborne organe imenuju isključivo sertifikovana lica, dok je RIK zadužen za organizaciju obuka uz podršku lokalnih izbornih komisija. Takođe, uvedena je i odredba o zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu.

Odredbe koje se odnose na sticanje potvrde (sertifikata) o prolasku kroz obuku za predsednike, sekretare lokalnih izbornih komisija i za njihove zamenike važiće na sledeći način:

1. Imenovani pre stupanja zakona na snagu imaju rok od 6 meseci od stupanja zakona na snagu da prođu obuku;
2. Imenovani nakon stupanja zakona na snagu, a zaključno sa 31. decembrom 2026. moraju da prođu obuku u roku od tri meseca od dana imenovanja;
3. Oni koji budu imenovani počev od 1. januara 2027. će morati da u trenutku imenovanja imaju potvrdu o završenoj obuci.

Za ostale članove lokalnih izbornih komisija i za članove biračkih odbora zakon će se primenjivati od 1. januara 2028. godine.

MIŠLJENJE ODIHR:

Dodatno skraćenje prelaznog perioda za primenu odredbi o posedovanju sertifikata ("potvrde o obuci"), koje je ODIHR u svom mišljenju tražio, nije izmenjen.

PREPORUKA CRTE:

Propisati da ovlašćeni predlagači imaju obavezu da lokalnim izbornim komisijama (LIK) i biračkim odborima (BO) predlažu lica koja su završila obuku i položila ispit za dobijanje licence za rad u izornoj administraciji.

KOMENTAR CRTE:

Predložene izmene predstavljaju korak napred u profesionalizaciji srednjeg i najnižeg nivoa izborne administracije; međutim, predviđena rešenja su nedovoljna. Konkretno, izmene ne zahtevaju polaganje licencnog ispita, već samo prisustvo obuci. Uvođenje obaveznog ispita (u skladu sa preporukom Crte) osiguralo bi suštinsko postizanje cilja ovih izmena – jačanje profesionalnog kapaciteta izborne administracije. Uvođenje obaveznih obuka ne može ni na koji način ugroziti prisustvo bilo koje političke opcije na biračkom mestu, budući da će svi građani moći da pohađaju ove obuke. Pozitivno je to što je u predlogu izmena uvedeno da ovlašćeni predlagači imaju obavezu da predlažu lica koja imaju potvrdu o završenoj obuci

Ostaje međutim zabrinutost u pogledu kapaciteta Republičke izborne komisije za sprovođenje ovakvih aktivnosti, budući da Srbija nema profesionalnu izbornu administraciju. Takođe, postavlja se pitanje dodatka - dodatnih obuka u periodu od 3 godine u kome važi licenca. Ovo je posebno bitno imajući u vidu dinamiku izmena izbornog zakonodavstva u Srbiji.

Ostale preporuke Crte usmerene na profesionalizaciju i značajniju ulogu izborne administracije:

- Profesionalizovati sve nivoe izborne administracije.
- Uspostaviti nezavisnu profesionalnu službu Republičke izborne komisije.
- Proširiti nadležnosti izborne administracije u izbornom procesu.
- Promeniti model izbora članova organa za sprovođenje izbora, kako u stalnom, tako i u proširenom sastavu.

III Status izbornih lista nacionalnih manjina

PREDLOŽENO REŠENJE:

Predloženo rešenje delimično pooštrava kriterijume za sticanje statusa izborne liste nacionalnih manjina. Izmene predviđaju da podnosilac izborne liste nacionalne manjine mogu biti političke stranke upisane u poseban registar kao politička stranka nacionalne manjine, koalicija takvih stranaka i grupa građana. Predlog dodatno propisuje da naziv izborne liste nacionalne manjine mora jasno ukazivati na manjinu koju predstavlja: liste koje podnose grupe građana moraju sadržati naziv te manjine, dok liste političkih stranaka i koalicija moraju u nazivu imati ili naziv stranke, odnosno stranaka, ili naziv manjine. Takođe, predviđa se i odbijanje statusa nacionalnih manjina ako je kandidat ili nosilac liste u javnosti prepoznat

aktivni član druge političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine.
Ove odredbe se odnose na preporuku ODIHR-a br. 20.

MIŠLJENJE ODIHR: /

PREPORUKE CRTE:

- Propisati obavezu izborne komisije da zatraži mišljenje nadležnog saveta nacionalne manjine o tome da li određena izborna lista može imati status liste nacionalne manjine. Takvo mišljenje ne bi bilo obavezujuće, ali bi osiguralo jednako postupanje prema svim izbornim listama i potencijalno sprečilo zaobilaženje zakona.

KOMENTAR CRTE:

Propisivanjem da RIK odbija dodelu statusa izborne liste nacionalne manjine listi na kojoj je bilo koji kandidat javno prepoznat kao aktivan član političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine postiže se predviđeni cilj. Međutim, postavlja se pitanje tumačenja standarda "aktivnog člana", budući da je reč o standardu koji može biti tumačen na različite načine.

Ostaje zabrinutost kako će sudije upravnog suda i viših sudova tretirati ovakve zakonske norme, imajući u vidu dosadašnju praksu u odlučivanju - sve stranke upisane u registar stranaka nacionalnih manjina, imaju pravo na status stranke nacionalnih manjina u izbornom procesu (bez obzira na uslove propisane Zakonom o izboru narodnih poslanika). Dodatno, propisivanjem mogućnosti da grupe građana kandiduju izbornu listu nacionalne manjine otvara se dodatni prostor za zloupotrebe kako u fazi kandidovanja, zatim u radu izbornih komisija, kao i u raspodeli mandata nakon izbora.

IV Ukidanje osnova za odbijanje izbornih lista

PREDLOŽENO REŠENJE:

Predloženo rešenje efikasno ukida osnove za (automatsko) odbijanje izbornih lista i omogućava podnosiocima da otklone nedostatke u roku od 48 sati. Ovim se odgovara na preporuku ODIHR-a br. 12.

PREPORUKA CRTE:

Crta je predložila ovo rešenje.

KOMENTAR CRTE:

Crta smatra da ove izmene mogu imati pozitivne efekte, podstičući pluralizam u izbornom procesu. Izmena je u skladu sa preporukom za koju se Crta zalagala nakon izbora održanih u decembru 2023. godine. Praktično, podnosioci izbornih lista dobijaju pravo da formalne,

tehničke nedostatke koje je uočila komisija otklone. Ovakvo rešenje može biti od posebnog značaja u lokalnim sredinama, gde na izborima učestvuju i grupe građana koje nemaju pravnu podršku i koje su sklone ovakvim greškama. Konačno, treba pomenuti i da je Crta uočila i da su lokalne izborne komisije imale praksu tzv. "pecanja" izbornih lista, odnosno traženja formalnih nedostataka u dokumentaciji (koje je obuhvatao predlogom obrisani član 77) kako bi tim izbornim listama bilo potencijalno onemogućeno učešće na lokalnim izborima.

V Hitnost postupaka pred Ustavnim sudom

PREDLOŽENO REŠENJE:

Predloženo rešenje uspostavlja hitnost postupaka pred Ustavnim sudom u izbornim sporovima (rok od tri dana za organe za sprovođenje izbora da dostave potrebnu dokumentaciju i rok od dvadeset dana za ponavljanje celog izbornog postupka ili njegovog dela), čime se adresira preporuka ODIHR-a br. 24.

Dodatno, produžen rok za ponavljanje izbora sa deset na trideset dana od dana dostavljanje odluke Ustavnog suda nadležnom organu za sprovođenje izbora.

MIŠLJENJE ODIHR: /

KOMENTAR CRTE:

Crta smatra da, iako predloženo rešenje predstavlja ispunjenje njene preporuke, ono u aktuelnim okolnostima ne može proizvesti pozitivne efekte, imajući u vidu dugogodišnju neefikasnost Suda i percepciju bliskih veza pojedinih sudija sa vladajućom strankom. Dodatno, nije definisan konkretan rok za postupanje Suda u hitnom postupku rešavanja izbornih sporova, što ovo rešenje čini nepotpunim. U aktuelnom društveno-političkom okruženju, primena ovakve promene, iako normativno opravdane, može dovesti do daljeg urušavanja poverenja građana u pravosuđe.