

# eudaimonia

Revija za pravnu, političku i  
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 7 No. 1 • 2023.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu  
i socijalnu filozofiju

-----

**KO BROJI GLASOVE?**

(Normativna analiza izbornih organa  
u Austriji, Holandiji, Sloveniji i Srbiji)

**Anja Radujević**

Strane: 89–109



Anja Radujević\*

KO BROJI GLASOVE?  
(Normativna analiza izbornih organa u Austriji,  
Holandiji, Sloveniji i Srbiji)

*Pravo glasa zapisano je u prvim dokumentima ustavne prirode – deklaracijama o pravima građana, kao jedno od osnovnih prava. Ono može da se ostvari jedino na slobodnim i legitimnim izborima, koje takvim moraju učiniti organi za sprovođenje izbora, koji će omogućiti građanima da potpuno uživaju to svoje pravo. Neophodno je da ti organi budu nepristrasni i nezavisni, a to se može postići jedino ako u njihov sastav ulaze pravni i politički stručnjaci, ljudi koji imaju iskustva u sprovođenju pravnog procesa. Važno je da se takvi ljudi u organe biraju nepristrasno i na osnovu stručnosti jer samo takvi mogu da vrše tu bitnu funkciju. Treba naglasiti i nezavisnost i kvalifikovanost tih organa jer od legitimnosti izbora zavisi budućnost građana i države.*

Ključne reči: *izborno pravo, organi za sprovođenje izbora, izborne komisije, birački odbori, Venecijanska komisija*

*„Na izborima javnost donosi primarne odluke koje se tiču svih građana i svih administratora. Tu se javne preferencije manifestuju u odlukama o tome ko će upravljati svim nivoima vlasti i, na osnovu inicijative i referendumskog procesa, čak i kako će se vladati. Ipak, istorija izborne administracije je takva da su je često činili loše opremljeni, loše obučeni administratori sa skraćenim radnim vremenom kojima je povereno upravljanje tom kritičnom demokratskom funkcijom.”<sup>1</sup>*

Michael Alvarez, Thad Hall

---

\* Autorka je studentkinja druge godine osnovnih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, [anja.radujevic@gmail.com](mailto:anja.radujevic@gmail.com).

<sup>1</sup> Alvarez, Hall. 2006. Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration. *The Policy Studies Journal* 34, 4: 491.

## 1. UVOD

Opšte biračko pravo je tekovina viševekovne ljudske borbe. S njim u vezi i kao njegova posledica, javljaju se slobodni izbori, vladavina prava, pa i pravna država. Ostvarivanje biračkog prava na slobodnim izborima pretpostavka je života u uređenom društvu, što jasno implicira da je pravilno i pravedno sprovođenje izbornog procesa zadatak od krucijalnog značaja. S obzirom na važnost izbora, koji su predušlov postojanja demokratije, isto toliko je važno i ko broji glasove.

„Činom izbora građani neposredno iskazuju (ili uskraćuju) poverenje u vlast koju konstituišu, izražavaju (ili odbijaju da iskažu) pristanak da budu podvrgnuti toj vlasti sve dotle dok ona štiti njihova prava. [...] Mogućnost učešća na izborima garantuje izborno pravo. Upravo stoga izborno pravo je jedno od najznačajnijih demokratskih prava sudelovanja građana u oblikovanju države kao političke zajednice i njenih organa” (Pajvančić 1999, 9). Da bi se izborno pravo potpuno ostvarilo, neophodno je obezbediti legitimne i slobodne izbore, *ergo*, neophodno je obezbediti nezavisnu i nepristrasnu izbornu administraciju. „Da bi omogućila ostvarivanje prava na slobodne izbore, izborna administracija mora biti delotvorna, stručna, politički neutralna i javno odgovorna. Njen zadatak jeste da osigura miran i zakonit izborni postupak. Pristrasna izborna administracija vodi ka izbornim prevarama i falsifikovanju izbora, čime se narušava legitimnost izbornog procesa” (Marinković 2019, 165).

U ovom radu će biti prikazani sastav, položaj i način izbora organa za sprovođenje izbora u odabranim državama te njihova (ne)usklađenost sa standardima Venecijanske komisije. Države koje su obrađene u radu izabrane su na osnovu dva kriterijuma. Prvi kriterijum je izveden na osnovu podele organa za sprovođenje izbora, koja obuhvata: sistem opštih upravnih organa, sistem specijalizovane izborne administracije i mešoviti sistem. Mešoviti sistem podrazumeva da, s jedne strane, u izbornoj administraciji učestvuju i opšti upravni organi ali i specijalizovane izborne administracije. Prema toj podeli, sve četiri države koje ćemo prikazati najpribližnije su mešovitom sistemu (Marinković 2019, 165–167). Prema drugom kriterijumu, svaka od odabranih država je po različitom parametru slična Srbiji: Austrija ima približno isti broj stanovnika kao Srbija, cela teritorija Holandije je, kao i srpska, jedna izborna jedinica, a Slovenija je postsocijalistička i bivša jugoslovenska država te je pogodno uraditi uporednu analizu sa Srbijom. Na

samom početku je važno napomenuti da će u radu biti prikazan samo normativni, a ne i politikološki aspekt. S obzirom na činjenicu da su Austrija i Holandija starije i stabilnije, a Slovenija i Srbija mlađe demokracije, biće prikazana samo normativna vrednost zakonskih rešenja, ali ne i njihova primena u praksi.

## 2. UPOREDNI PRIKAZ NORMATIVNIH REŠENJA

### 2.1. Austrija

Austrija je federalna država koja se sastoji od devet saveznih država, pa će u ovom radu biti analizirani samo organi za sprovođenje izbora na federalnom nivou. Na federalnom nivou se vrše izbori za Nacionalni savet, prvi dom parlamenta, te se njima bavi Zakon o izborima za Nacionalni savet (u daljem tekstu: ZINS)<sup>2</sup>. Takođe, na federalnom nivou se bira i predsednik države, s tim što organizacija izbornih organa i izbora ostaje ista kao prema ZINS.

Prema ZINS, postoji pet vrsta organa: opštinski, okružni, regionalni, državni i federalni. Ti organi se formiraju pred svake izbore (član 6. stav 1), s tim što postoji mogućnost za naknadno formiranje koje je neophodno zbog određenih promena u sastavu Nacionalnog saveta. Prema opštim odredbama tog zakona, svi ovi organi se sastoje od predsednika, čiji je zadatak da nadgleda izbore, njegovog zamenika, kao i određenog broja članova, koji se nazivaju asesori ili procenjivači, i njihovih zamenika (ZINS, član 6. stav 2). Članovi moraju imati pravo glasa za Nacionalni savet (ZINS, član 6. stav 3), a pošto se funkcija člana izbornog organa smatra počasnom, ona se ne sme odbiti (ZINS, član 6. stav 4).

Što se tiče pojedinačnog sastava organa, opštinski izborni organ obrazuje se u svakoj opštini van Beča (ZINS, član 8. stav 1). Čine ga načelnik opštine, stalni predstavnik, koga načelnik imenuje za predsednika i opštinskog službenika, i devet procenjivača (ZINS, član 8. stav 2). Ukoliko je i stalni predstavnik sprečen da obavlja funkciju, načelnik opštine imenuje privremenog zamenika (ZINS, član 8. stav 3). Sličan je sastav i ostalih organa. Okružni izborni organi osnivaju se u izbornim

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>, poslednji pristup 10. oktobra 2022.

okruzima (ZINS, član 9. stav 1), s tim što postoji mogućnost da opštinski organi nadgledaju rad izbornih organa u okruzima. Čine ga predsestavajući, kojeg gradonačelnik postavlja za okružnog predstavnika, i tri procenjivača (ZINS, član 9. stav 2). Takođe, kada okružni predstavnik nije u mogućnosti, njegovu funkciju obavlja privremeni zamenik, koga imenuje gradonačelnik. Regionalni izborni organi se organizuju u administrativnim okruzima, gradovima koji imaju statute i u gradskim opštinama grada Beča (ZINS, član 10. stav 1). Njih čine guverner okruga, gradonačelnik ili načelnik gradske opštine, stalni predstavnik koji biva imenovan za regionalnog službenika i devet procenjivača (ZINS, član 10. stav 2). Regionalni službenik sam imenuje svoje zamenike i redosled po kojem će ga oni zastupati (ZINS, član 10. stav 3). U ZINS se prvi put spominje da članovi regionalnog izbornog tela van Beča ne smeju biti članovi nijednog drugog izbornog organa, a članovi organa u Beču ne smeju biti članovi državnog izbornog organa za izbornu jedinicu Beč (ZINS, član 10. stav 5). Državni izborni organi se organizuju u svakoj od devet saveznih država, koje čine devet izbornih jedinica (ZINS, član 11. stav 1). Čine ga pokrajinski guverner i stalni predstavnik, koji biva imenovan za predsedavajućeg i za pokrajinskog službenika, a zajedno sa njima i devet procenjivača (ZINS, član 11. stav 2). Zamenike pokrajinskog službenika određuje guverner (ZINS, član 11. stav 3). Na kraju, federalni izborni organ ima nešto širi i složeniji sastav. Čine ga federalni ministar unutrašnjih poslova, kao predsedavajući, federalni zamenik i 17 procenjivača (ZINS, član 12. stav 2). Dva procenjivača moraju biti sudije koje su u službi ili u penziji (ZINS, član 12. stav 3). Ukoliko ministar privremeno nije dostupan, odrediće svoje zamenike i redosled po kojem će ga oni zastupati (ZINS, član 12. stav 4). Tim zakonom se izričito zabranjuje da članovi federalnog organa budu članovi bilo kog drugog izbornog organa (ZINS, član 4. stav 3).

Osim komplikovanog sastava, ali i podele organa, specifični su i način imenovanja i prestanka funkcije procenjivača i njihovih zamena. Stranke koje učestvuju na izborima treba u određenom roku da pošalju predloge za nesudijske procenjivače i zamenike procenjivača (ZINS, član 14. stav 1). Predlozi se šalju federalnom ministru za federalni organ, pokrajinskom guverneru za državne, regionalnim guvernerima za regionalne i okružnim gradonačelnicima za okružne i opštinske organe (ZINS, član 14. stav 3). Zakasnele prijave se ne uzimaju u obzir, osim u slučaju kada je zbog izvesnih promena neophodno naknadno osnovati određeni organ (ZINS, član 14. stav 4). Prema članu 42, stranke koje će

učestvovati u izborima podnose predloge ovlašćenim licima. Državni službenik mora da pogleda da li postoje očigledni nedostaci podnetog predloga za državne organe i ukoliko je predlog podnet u roku, stranci može vratiti predlog na ispravku. Predlog za državne izborne organe moraju da potpišu ili tri člana Nacionalnog saveta ili određeni broj birača, koji zavisi od veličine izborne jedinice (ZINS, član 42. stav 2). Birači mogu potpisati predlog samo ukoliko dobiju potvrdu iz opštine da su upisani u birački spisak (ZINS, član 42. st. 3, 4). Državni službenik može zahtevati pismenu potvrdu predviđenu članom 42, a ako predstavnik stranke odbije da je dostavi, neće se smatrati da je predlog podnet. S druge strane, ukoliko predlog podnosi stranka koja je već zastupljena u Nacionalnom savetu, predlog mora biti odmah obrađen (ZINS, član 14. stav 5).

Procenjivače i njihove zamenike u federalni izborni organ imenuje Federalna vlada (ZINS, član 15. stav 1). U sve ostale organe imenuje ih odgovarajući službenik, pa tako federalni službenik imenuje procenjivače u državni organ, državni službenik imenuje u regionalni organ i tako dalje (ZINS, član 15. stav 2). Procenjivači i njihovi zamenici biraju se D'Ontovim metodom na osnovu rezultata koje su stranke predlagači imale na prethodnim izborima za Nacionalni savet u oblasti izbornih vlasti. Stranke koje su zastupljene u Nacionalnom savetu, ali prema D'Ontovom modelu nisu dobile pravo da predlože procenjivače, mogu da ih predlože samo za federalni izborni organ (ZINS, član 15. stav 3). Ukoliko stranka koja ispunjava uslove iz člana 14. stava 1. nema pravo da prema članu 15. stavu 3. imenuje ocenjivače, ona ima pravo na najviše dva predstavnika u svakom izbornom organu, i to samo u slučaju da ima najmanje tri predstavnika u poslednjem sastavu Nacionalnog saveta. Stranke koje nisu zastupljene u Nacionalnom savetu to pravo imaju samo u državnom i federalnom organu (ZINS, član 15. stav 4). Zakonom o izborima za Nacionalni savet nije regulisan način izbora dva procenjivača iz sudijske službe.

Procenjivaču će funkcija prestati ukoliko ne obavlja svoje dužnosti, osim u slučaju privremenog odsustva, a stranka koja ga je predložila dužna je da predloži novog mandatara za upražnjeno mesto (ZINS, član 19. stav 1). Svi organi koji su imenovali službenike i njihove zamenike i sve stranke koje su predložile procenjivače slobodni su da ih u bilo kom momentu smene i postave nove mandatare (ZINS, član 19. stav 2). Ukoliko se stranka čiji su predloženi kandidati postali procenitelji ili zamenici procenitelja nije kandidovala za državne izbore

ili njena kandidatura nije objavljena, njeni procenitelji gube funkciju u državnim i svim nižim izbornim organima. Svoje procenitelje u federalnom izbornom organu izgubiće stranka koja se nije kandidovala za državne izbore u nekoj izornoj jedinici ili njena kandidatura nije objavljena (ZINS, član 19. stav 3). Ako nakon formiranja Nacionalnog saveta sastav izbornih tela ne odgovara uslovima koji su propisani prethodnim članovima, moraju se dogoditi promene koje odgovaraju novonastaloj situaciji (ZINS, član 19. stav 4).

S obzirom na članstvo u Evropskoj uniji, Ministarstvo za evropske i međunarodne odnose može pozvati Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i njene države članice da pošalju međunarodne izborne posmatrače (ZINS, član 20a. stav 1). Tim zakonom, austrijski izborni organi su u obavezi da saraduju sa međunarodnim posmatračima, a ovi su u obavezi da ni na koji način ne ometaju izborni proces (ZINS, član 20a). Još jedna specifičnost koju predviđa ZINS jeste da stranke mogu na sednice biračkih organa da upućuju ljude od poverenja, koji nemaju pravo da učestvuju u glasanju ni odlučivanju (ZINS, član 15. stav 4).

Na kraju treba dodati da se u Austriji razmatra donošenje promena u izbornom pravu, te su se tim povodom održavale brojne konferencije, a mnoge organizacije su davale svoje predloge. Jedan od najkonkretnijih je dala nezavisna grupa za posmatranje izbora Valbeobachtung (Wahlbeobachtung). Groma sa saradnicima (Grohma *et al.* 2018, 14–16) izneo je predlog o značajnom pojednostavljenju izbornog procesa koji je predviđen Zakonom o izborima za Nacionalni savet. Ipak, na ovom mestu bavićemo se predlogom za izborne organe. Najviše zamerki u toj oblasti posmatrači izbora imaju na sastav federalnog izbora organa, te predlažu da se u njegov sastav, osim dvojice sudija, biraju i nezavisni stručnjaci van pravosuđa. Takođe, zbog činjenice da su kandidati za asesore politički vezani za svoje partije, njihov predlog je da se izade iz stranačkih okvira i da se organu pridruži više predstavnika civilnog društva, čime bi se postigle transparentnost i nezavisnost tog organa.

## 2.2. Holandija

Pre promene Ustava, u Holandiji je bio zastupljen sistem apsolutne većine, koji je omogućavao saradnju između političkih stranaka. Danas, ipak, važi proporcionalni sistem prema kojem se glasa za izborne liste, što više ne daje nikakav podsticaj strankama da me-



đusobno saraduju. Takva promena je, prema mišljenju holandskih ustavnih pravnika, donela veliko poboljšanje jer nije ostavila mesta za „gerrymandering”.<sup>3</sup> Kao što će se videti u daljem tekstu, političke partije nemaju veliku ulogu u izbornom procesu, osim što predlažu kandidate, odnosno izborne liste (Bovend Eert, Kortmann 2018, 198).

Holandsko izborno pravo je u najvećoj meri uređeno Izbornim zakonom (u daljem tekstu: IZ)<sup>4</sup>, koji dopunjuju Okvirni zakon o nezavisnim upravnim organima (u daljem tekstu: OZNUO)<sup>5</sup> i Okvirni zakon o savetodavnim odborima (u daljem tekstu: OZSO).<sup>6</sup> Izbornim zakonom su predviđeni sledeći nivoi izbora: izbori za Predstavnički dom, pokrajinski, opštinski i izbori za vodne odbore. Tim zakonom su kao organi za sprovođenje izbora predviđeni Izorno veće i izborna mesta, koji na različitim nivoima izbora imaju različita zaduženja i položaj.

Izorno veće je centralni izborni organ. Njegov sastav, izbor i položaj uređeni su odredbama IZ, OZNUO i OZSO. Čine ga šest članova i predsednik, koje postavlja ministar unutrašnjih i kraljevskih odnosa, a takođe ih i razrešava dužnosti (IZ, član A 5). Funkcija može prestati i suspenzijom ili otpuštanjem zbog nepodobnosti i nesposobnosti ili drugih ozbiljnih razloga, o čemu odlučuje ministar, nakon saslušanja Veća (IZ, član A 5). Mandat članova Veća je četiri godine, sa mogućnošću da ponovo budu izabrani još dva puta. Odredbama OZNUO jasno je određeno da nijedan član Izbornog veća ne sme biti državni službenik, a svi članovi se biraju isključivo na osnovu stručnosti u oblasti izbora i izbornog prava, ali konkretniji kriterijumi nisu određeni (IZ, član 12). U tom zakonu se insistira da se u izboru članova veća pažnja posveti jednakom učešću žena, etničkih i kulturnih manjina. Zajedno sa sedam članova koje bira ministar, Veće čine i sekretar i ostali zaposleni, koji nemaju pravo da učestvuju u donošenju odluka (IZ, član A 6).

Osim što učestvuje u sprovođenju izbora, Izorno veće ima zadatak da u godišnjim izveštajima savetuje Vladu u oblasti izbornog prava i izbornih zakona (IZ, član A 3. stav 2). Poseban odbor se osniva

---

<sup>3</sup> Manipulisati granicama (izborne jedinice) tako da favorizuju jednu stranku ili klasu.

<sup>4</sup> Kieswet, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2022-03-24>, poslednji pristup 10. oktobra 2022.

<sup>5</sup> Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>, poslednji pristup 10. oktobra 2022.

<sup>6</sup> Kaderwet adviescolleges, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008159/2022-07-01>, poslednji pristup 10. oktobra 2022.

za nadgledanje i ocenjivanje rada Izbornog veća. Naučno-savetodavni odbor postoji u gotovo svim organima, a taj odbor u Izbornom veću čine tri nezavisna stručnjaka iz oblasti izbora i izbornog prava.

Osim Izbornog veća kao centralnog organa, postoje i takozvana izborna mesta. Svaka opština obezbeđuje određeni broj izbornih mesta (IZ, član J 4). Taj organ se sastoji od predsednika i još tri člana, s tim što svaki član ima i zamenika. Biraju se na mandat od četiri godine (IZ, član C 4), a pre pristupanja tom organu, uslov je da članovi prođu obuku.

Za sva četiri nivoa izbora određuje se glavno biračko mesto (u daljem tekstu: GBM) u svakoj izornoj jedinici. Ovaj organ ima prošireni sastav u odnosu na biračka mesta, te se sastoji od pet članova, od kojih je jedan predsednik. Predsednik GBM je načelnik opštine u kojoj je organ osnovan, a ostale članove i njihove zamenike određuje ministar za unutrašnje i kraljevske odnose. Taj sastav nije konačan i može se promeniti posebnom uredbom (IZ, član E 7).

Poseban organ određuje se za svaki nivo izbora i za svaki nivo je drugačiji. Centralno biračko mesto (u daljem tekstu: CBM) menja sastav zavisno od nivoa izbora, a njegova najvažnija nadležnost je utvrđivanje rezultata izbora. Za izbore za Predstavnički dom, Izorno veće predstavlja centralnu izbornu komisiju. Za pokrajinske izbore, CBM je glavno biračko mesto glavnog grada pokrajine. Predsednik CBM je ujedno načelnik opštine, a ostale članove i zamenike bira pokrajinska izvršna vlast. GBM je ujedno i CBM u opštinskim i izborima za vodne odbore, s tim što je njihov sastav različit za te dve vrste izbora. U opštinskim izborima, predsednik CBM je gradonačelnik, a ostale članove bira izvršno veće, dok je predsednik CBM na izborima za vodne odbore – predsednik odbora (IZ, član E 11).

### 2.3. Slovenija

Izbori u Sloveniji regulisani su odredbama dva zakona: Zakona o izborima za Državnu skupštinu (u daljem tekstu: ZIDS)<sup>7</sup> i Zakona o lokalnim izborima (u daljem tekstu: ZLI).<sup>8</sup> Ta dva zakona regulišu dva nivoa izbora, te se organi koje oni konstituišu razlikuju, ali ZIDS

---

<sup>7</sup> Zakon o volitvah v državni zbor, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185>, poslednji pristup 10. 10. 2022.

<sup>8</sup> Zakon o lokalnih volitvah, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>, poslednji pristup 10. 10. 2022.

dopunjuje sve oblasti izbora koje nije regulisao ZLI. S obzirom na to da je ZIDS glavni zakon kojim se uređuju izbori, prvo će se analizirati organi koji sprovode izbore za Državnu skupštinu, a potom organi koje konstituiše ZLI.

Obredbama ZIDS predviđena su dva nivoa organa: izborne komisije, koje se biraju na mandat od četiri godine, i birački odbori, koji se konstituišu pred svake izbore (član 22. stav 1). Izborne komisije se dele na: Državnu izbornu komisiju (DIK), izborne komisije izbornih jedinica i okružne izborne komisije (ZIDS, član 23). Izborne komisije čine predsednik, zamenik predsednika i ostali članovi i njihovi zamenici (ZIDS, član 24. stav 1). Svi članovi izbornih komisija moraju da imaju biračko pravo (ZIDS, član 24. stav 2) i smeju da budu članovi samo jednog izbornog organa (ZIDS, član 24. stav 3). Član izbornih organa ne sme da bude kandidat na izborima, predstavnik ili poverenik izborne liste (ZIDS, član 25. stav 1), a u slučaju da prekrši taj uslov, odmah mu prestaje funkcija člana izbornog organa (ZIDS, član 25. stav 2). Osim tih izbornih komisija, za izbore poslanika iz mađarske i italijanske nacionalne zajednice osniva se posebna izborna komisija (ZIDS, član 22. stav 3).

Sednicama izbornih komisija izbornih jedinica i DIK-a može prisustvovati predstavnik izborne liste (ZIDS, član 30. stav 1), kojeg određuje podnosilac izborne liste (ZIDS, član 31. stav 1), a sednicama okružnih izbornih komisija sme prisustvovati poverenik izborne liste (ZIDS, član 30. stav 2), kojeg imenuje predstavnik izborne liste (ZIDS, član 31. stav 2). Osim njih, radu izbornih komisija mogu prisustvovati posmatrač iz akreditovanih organizacija (ZIDS, član 30. stav 3), s tim što uslove za akreditaciju određuje DIK (ZIDS, član 30. stav 4). Svi posmatrači mogu predsedniku izborne komisije ukazati na nepravilnosti (ZIDS, član 30. stav 5).

Članove DIK bira Državna skupština (ZIDS, član 32. stav 1). Predsednik DIK i njegov zamenik biraju se iz reda sudija Vrhovnog suda (ZIDS, član 32. stav 3). Osim njih, DIK čine još pet članova i njihovi zamenici. Dva člana i njihovi zamenici moraju biti pravni stručnjaci, dok ostala tri člana i njihove zamenike predlažu poslaničke grupe (ZIDS, član 32. stav 4). Sve članove DIK razrešava Državna skupština. Predsednik će biti razrešen ukoliko sam to zatraži, izgubi biračko pravo ili ako više ne vrši sudijsku funkciju (ZIDS, član 32. stav 5). Ostali članovi će biti razrešeni zbog nesavesnog postupanja, a predlog za razrešenje podnosi poslanička grupa koja je predložila člana (ZIDS, član 32. stav 6).

Državna izborna komisija imenuje članove izbornih komisija izbornih jedinica (ZIDS, član 33. stav 1). Predsednik i njegov zamenik dolaze iz reda sudija (ovde ne konkretno sudija Vrhovnog suda), kao i tri člana i njihovi zamenici. Jedan član mora biti pravni stručnjak, a ostala dva člana predlažu poslaničke grupe (ZIDS, član 33. stav 4). Okružne izborne komisije su sličnog sastava, a članove takođe imenuje DIK (ZIDS, član 34. stav 1). Sastav tih komisija takođe čine predsednik i njegov zamenik, s tim što predsednik mora biti sudija, a zamenik diplomirani pravnik (ZIDS, član 34). Ostala tri člana i njihove zamenike imenuju političke stranke, a predlažu ih članovi organa mesnih zajednica u izbornom okrugu (ZIDS, član 34. stav 6). Prilikom imenovanja članova, prvo se uzimaju predlozi političkih stranaka koje imaju predstavnike u Državnoj skupštini, i to najpre onih koje imaju najveći broj predstavnika (ZIDS, član 34. stav 7). Ukoliko neke stranke imaju isti broj predstavnika, redosled se odlučuje žrebom. Potom se uzimaju u obzir predlozi ostalih stranaka, čime se omogućuje politički pluralizam (ZIDS, član 34. stav 8). Ukoliko nema uopšte ili nema dovoljno predloga, članove imenuju zaposleni u državnim ili lokalnim organima (ZIDS, član 34. stav 8).

Članove izbornih komisija izbornih jedinica i okružnih izbornih jedinica razrešava DIK u slučajevima kada: oni to sami zatraže, izgube biračko pravo, više ne vrše sudijsku funkciju ili su nesavesno postupili ili nisu postupili po uputstvima. Razrešenje može zatražiti i član komisije ili poslanička grupa koja je člana predložila, ukoliko je ovaj nepošteno vršio svoju funkciju (ZIDS, član 35).

Osim redovnih članova koji imaju pravo glasa, u radu pomažu i sekretar i najviše dva zamenika, koji se biraju na mandat od četiri godine. Njih imenuje i razrešava DIK, a predlaže načelnik upravne jedinice iz reda službenika koji su se istakli u poslovima unutrašnje uprave ili u oblasti izbora (ZIDS, član 36). Takođe, DIK-u u radu pomaže služba Državne izborne komisije, koja obavlja administrativne poslove (ZIDS, član 37). Direktor službe se bira na javnom konkursu, na mandat od pet godina. On takođe može podneti predlog za razrešenje sekretara i njegovih zamenika (ZIDS, član 36).

Glasanjem na biračkim mestima rukovode birački odbori (ZIDS, član 40. stav 1), a za svako biračko mesto osniva se jedan odbor (ZIDS, član 40. stav 2). Biračke odbore imenuje okružna izborna komisija (ZIDS, član 39). Birački odbor čine predsednik, njegov zamenik i paran broj članova i njihovih zamenika (ZIDS, član 41. stav 1). Uslov za

izbor u zvanje člana biračkog odbora jeste da građanin ima prebivalište na teritoriji izbornog okruga. Članove odbora predlažu političke stranke najkasnije 15 dana pre izbora. Prilikom imenovanja članova, prvo se uzimaju predlozi političkih stranaka koje imaju predstavnike u Državnoj skupštini, i to najpre onih koje imaju najveći broj predstavnika. Ako neke stranke imaju isti broj predstavnika, redosled se odlučuje žrebom. Potom se uzimaju u obzir predlozi ostalih stranaka, čime se omogućuje politički pluralizam. Ukoliko nema uopšte ili nema dovoljno predloga, članove imenuju službenici državne ili uprave mesne zajednice.

Naposletku, osvrnućemo se na lokalne izbore, kojima slovenačka literatura posvećuje značajnu pažnju. Lokalni izbori su slični nacionalnim izborima jer imaju mnoge identične strukturalne i proceduralne karakteristike koje ih povezuju, ali je kontekst u kojem se odvijaju različit i uslovljava različito ponašanje ključnih aktera – birača, kandidata i klijenata (Brezovšek 2020, 37). Zakonom o lokalnim izborima predviđeni su DIK, koja obavlja određene poslove, opštinske izborne komisije i posebne opštinske izborne komisije koje se odnose na izbore u mađarskoj i italijanskoj nacionalnoj zajednici (ZLI, član 33). Osim tih organa, na biračkim mestima izbore sprovode birački odbori (ZLI, član 34).

Članovi opštinske izborne komisije biraju se na mandat od četiri godine (ZLI, član 38), a tu komisiju čine predsednik i njegov zamenik, koji moraju biti sudije ili diplomirani pravnici, tri člana i zamenici, koje predlažu političke stranke, organizacije građana ili građani iz opštine (ZLI, član 35), a imenuje ih opštinsko veće (ZLI, član 38). Birački odbori imaju isti sastav kao i prilikom izbora za Državnu skupštinu, s tim što članove predlažu političke stranke, organizacije građana ili građani iz opštine, najkasnije 10 dana od raspisivanja izbora, a predlog dostavljaju opštinskoj izbornoj komisiji (ZLI, član 37). Odredbama ZLI izričito se zahteva da nijedan član biračkog odbora ne sme biti član porodice ili u vanbračnoj zajednici sa kandidatom na izborima. Lice koje je imenovano u odbor dužno je da prijavi srodstvo ili vezu sa kandidatom najkasnije tri dana od objavljivanja izbornih lista. Lice mora priložiti pismenu izjavu o saglasnosti o imenovanju i o tome da nije ni u kakvoj vezi sa kandidatom. Ukoliko jeste u krvnoj ili vanbračnoj vezi sa kandidatom, biva razrešen i na njegovo mesto dolazi novi član, koji takođe mora priložiti pismenu izjavu (ZLI, član 37).

Slično kao i u slučaju izbornih komisija koje sprovode izbore za Državnu skupštinu, radu opštinske izborne komisije mogu prisu-

stvovati predstavnici i poverenici kandidata i izbornih lista i oni predsednika mogu upozoriti na nepravilnosti (ZLI, član 46). Predstavnik imenuje podnosilac liste, a poverenika predstavnik, o čemu mora da izvesti opštinsku izbornu komisiju najkasnije pet dana pre izbora (ZLI, član 47).

## 2.4. Srbija

„Srbija je za dve i po decenije isprobala različite izborne modele. Ta činjenica sama za sebe govori da je izborni sistem u ovom slučaju dinamična institucija. Često je menjan ne samo temeljni tip izbornog sistema – većinski, proporcionalni, mešoviti, nego i niz elemenata koji imaju snažno manipulativno dejstvo na izborni dizajn: veličina izborne jedinice, formula za pretvaranje glasova u mandate, visina izbornog praga, kao i drugi izborni instituti, praktično svi obuhvaćeni izbornim pravom. Gotovo da je naš izborni sistem u stalnim reformama” (Jovanović 2006, 219). Početkom 2022. godine, neposredno pred zakazane izbore, u Srbiji je doneta značajna promena u izbornom zakonodavstvu, koja je ujedno najveća promena u srpskom izbornom zakonodavstvu u poslednjih dvadeset godina. Njome je uveden treći stepen u sistemu organa za sprovođenje izbora i uvedene su određene promene u procesu izbora članova, ali nije odgovoreno na zadatak da se izborni proces pojednostavi i da se izborni zakonodavstvo unifikuje. Reformisan je Zakon o izboru narodnih poslanika (u daljem tekstu: ZINP)<sup>9</sup>, a izborni pravo je uređeno i Zakonom o lokalnim izborima (u daljem tekstu: ZLI).<sup>10</sup>

Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđena su tri organa: Republička izborna komisija (RIK), lokalne izborne komisije i birački odbori (ZINP, član 7). Prema opštim pravilima ZINP, svi organi za sprovođenje izbora su predsednik, zamenik predsednika, članovi organa i njihovi zamenici, koji imaju neograničenu mogućnost reizbora (ZINP, član 9). U organ za sprovođenje izbora može biti izabrano samo lice koje ima izborni pravo i nije narodni poslanik ni kandidat za narodnog poslanika (ZINP, član 13). Svi organi rade u stalnom i proširenom sastavu (ZINP, član 10. stav 1). Članove u proširenom sastavu može da predloži podnosilac proglašene izborne liste (ZINP, član

---

<sup>9</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* 14/2022.

<sup>10</sup> Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS* 14/2022.

10. stav 2), a ukoliko ih ne predloži, organ nastavlja da radi u stalnom sastavu i punovažno donosi odluke (ZINP, član 10. stav 3).

Opštim odredbama o organima za sprovođenje izbora propisani su i načini prestanka funkcije članovima organa. Osnovni uzroci zbog kojih članovima organa po sili zakona prestaje funkcija su: ako umre, izgubi izborno pravo, ako se proglasi izborna lista na kojoj je on kandidat za narodnog poslanika, ako podnosilac povuče listu, ako se poništi rešenje kojim je izborna lista proglašena, ako je osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest meseci i u drugim slučajevima (ZINP, član 14. stav 1). Član će biti razrešen ukoliko podnese ostavku, ukoliko se utvrdi da ne ispunjava uslove i tako dalje (ZINP, član 14. stav 2). Poseban slučaj razrešenja nastupa kada je član imenovan u dva organa za sprovođenje izbora, te mu tada funkcija prestaje u onom organu u koji je kasnije imenovan (ZINP, član 15).

Republičku izbornu komisiju čine: predsednik, zamenik predsednika, 16 članova i njihovi zamenici, koje imenuje Narodna skupština (ZINP, član 17. stav 1). Poseban uslov koji se zahteva od članova RIK-a jeste da imaju visoko obrazovanje u oblasti pravnih nauka (ZINP, član 16). Članovi se imenuju na predlog poslaničkih grupa, shodno njihovoj zastupljenosti u ukupnom broju narodnih poslanika koji pripadaju poslaničkim grupama (ZINP, član 18. stav 1). Ako jedna poslanička grupa ima više od polovine narodnih poslanika, ona predlaže predsednika, zamenika predsednika, sedam članova i sedam zamenika, a ostale predlažu ostale stranke, shodno svojoj zastupljenosti (ZINP, član 18. stav 3). Nijedna poslanička grupa ne može da predloži više od pola članova RIK-a (ZINP, član 18. stav 2). Izuzetno, zakonom je predviđena mogućnost da se, zarad predlaganja članova RIK-a, poslaničkom grupom smatra pojedinac ili grupa koja broji manje od onoga koliko je inače potrebno za osnivanje poslaničke grupe, pod određenim uslovima<sup>11</sup> (ZINP, član 18. stav 4). Takođe, u zakonu se obraća pažnja i na zastupljenost polova u RIK-u, te se veoma precizno predviđa koliki broj kandidata manje zastupljenog pola mora biti pri podnošenju predloga za članove (ZINP, član 19).

Takođe, RIK radi i u proširenom sastavu. Najkasnije sedam dana pre glasanja, podnosioci proglašanih izborih lista dužni su da podnesu predlog RIK-u, koji imenuje članove i zamenike u proširenom sastavu, a o predlogu odlučuje u roku od 24 časa. U proširenom sastavu RIK

---

<sup>11</sup> Videti član 18. stav 4. ZINP.



će raditi dok ukupan izveštaj o rezultatima izbora ne postane konačan (ZINP, član 22). Osim članova u redovnom i proširenom sastavu, u radu RIK-a učestvuju i sekretar, njegov zamenik i dva člana koja obavljaju poslove statistike i nemaju pravo odlučivanja (ZINP, član 21).

Lokalne izborne komisije dele se na: opštinske izborne komisije, gradske izborne komisije i izborne komisije gradskih opština grada Beograda. Njihov sastav je regulisan odredbama ZINP i ZLI. Prvo će biti prikazan sastav prema ZINP, a zatim analiza ZLI. Ako na dan kada su raspisani izbori nije sastavljena lokalna izborna komisija, RIK u roku od sedam dana donosi rešenje kojim imenuje lokalnu izbornu komisiju u stalnom sastavu (ZINP, član 28. stav 1). U takvom sastavu, nju čine predsednik, zamenik predsednika (koji moraju imati visoko obrazovanje u oblasti pravnih nauka), šest članova i njihovi zamenici, koje predlažu poslaničke grupe srazmerno svojoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini (ZINP, član 28. stav 2). Ukoliko poslanička grupa ima više od polovine narodnih poslanika, predlaže predsednika, njegovog zamenika, dva člana i dva zamenika, dok ostale članove predlažu ostale poslaničke grupe shodno zastupljenosti (ZINP, član 28. stav 3). Ako poslanička grupa ne predloži članove, predlaže ih načelnik upravnog okruga, koji bi, po mogućstvu, trebalo da da prednost licima koja su prošla obuku za rad u lokalnoj izornoj komisiji ili imaju iskustva u sprovođenju izbora (ZINP, član 29).

Lokalne izborne komisije takođe rade u proširenom sastavu. Članove u proširenom sastavu imenuje lokalna izborna komisija, na predlog podnosioca proglašene izborne liste. Komisija će raditi u proširenom sastavu dok zbirni izveštaj o rezultatima glasanja ne bude konačan (ZINP, član 30).

I birački odbori su predviđeni odredbama oba zakona, a njihov sastav i u jednom i u drugom sastavu relativno je sličan. Prema ZINP, birački odbor čine predsednik, njegov zamenik, dva člana i njihovi zamenici, koje imenuje lokalna izborna komisija na predlog poslaničkih grupa (ZINP, član 35). Broj predsednika, zamenika predsednika i članova koje bira jedna poslanička grupa mora biti srazmeran njenoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Nijedna poslanička grupa ne može predložiti i predsednika i zamenika predsednika jednog biračkog odbora (ZINP, član 36). Ukoliko poslanička grupa ne predloži člana, lokalna izborna komisija će imenovati lice koje predloži načelnik gradske ili opštinske uprave (ZINP, član 37). U proširenom sastavu, članove predlažu podnosioci proglašanih izbornih lista, a imenuje ih



lokalna izborna komisija (ZINP, član 39. stav 1). Postoji mogućnost da se članovi biračkog odbora zamene na zahtev ovlašćenog predlagača najkasnije tri dana pre izbora ili na dan izbora u posebnim okolnostima (ZINP, član 41).

Posebni birački odbori imenuju se u inostranstvu i u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Njihove članove u inostranstvu imenuje RIK na predlog Ministarstva spoljnih posla, dok se predsednik bira između zaposlenih u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Republike Srbije. U zavodima za izvršenje krivičnih sankcija članove imenuje RIK, na predlog ministarstva nadležnog za pravosuđe (ZINP, član 38). Članove u proširenom sastavu imenuje RIK, na predlog podnosioca proglašene izborne liste (ZINP, član 39. stav 2).

Naposletku, biće prikazani i organi za sprovođenje lokalnih izbora, čiji su sastav, način izbora i položaj uređeni Zakonom o lokalnim izborima. Opšte odredbe o organima za sprovođenje izbora slične su kao i u ZINP, s tim što se kao poseban uslov za imenovanje u organ traži da član ima prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave (ZLI, član 15). Takođe, za razliku od ZINP, za prestanak funkcije po sili zakona predviđena je još jedna situacija, a to je ako članu prestane prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave (ZLI, član 16). Član organa ne sme biti odbornik ni kandidat za odbornika.

Kao osnovne organe ZLI predviđa izborne komisije i biračke odbore. Sastav izborne komisije, odnosno broj njenih članova, zavisi od broja birača na teritoriji koju obuhvata izborna komisija, pa tako: na 50 hiljada birača komisija ima šest članova i šest zamenika, na 100 hiljada osam članova i osam zamenika, na 500 hiljada birača deset članova i deset zamenika, a na više od 500 hiljada birača 12 članova i 12 zamenika. Osim njih, naravno, sastav čine predsednik i zamenik predstavnika. Sve članove organa bira skupština (ZLI, član 18). Članovi se imenuju na predlog odborničkih grupa (ZLI, član 20), pod tačno propisanim uslovima.<sup>12</sup> Izborna komisija radi u proširenom sastavu i članove bira na predlog podnosilaca proglašanih izbornih lista (ZLI, član 23).

Zakon o lokalnim izborima odlikuju veoma duge i komplikovane odredbe. „Članovi zakona koji se odnose na izbornu administraciju su dugački, glomazni i često nejasni kada se čitaju prvi put, i preklapaju se, što lako može dovesti do zabune” (Marković 2022, 199). Ne samo nomotehnički, već i sadržinski, odredbe tog zakona nisu na naj-

---

<sup>12</sup> Videti član 20. ZLI.

višem nivou. „Potencijalno može biti do sedam različitih vrsti lokalnih izbornih komisija, koje se mogu podeliti po broju članova, sastavu i izbornom procesu, što samo po sebi može ugroziti kompatibilnost i ujednačenost u delovanju, a samim tim utiču i na konačan rezultat izbora” (Marković 2022, 199).

Slično kao u ZINP, birački odbor čine predsednik, zamenik predsednika, dva člana i njihovi zamenici, a imenuje ih izborna komisija na predlog odborničkih grupa (ZLI, član 28). Ako odborničke grupe ne predlože članove, izborna komisija će imenovati lice koje predloži načelnik opštinske ili gradske uprave, s tim što će, po mogućstvu, dati prednost onima koji su prošli obuku za rad u biračkim odborima ili imaju iskustva u sprovođenju izbora (ZLI, član 30). Kao i ostali organi, birački odbor radi u proširenom sastavu, a članove bira izborna komisija na predlog podnosioca proglašanih izbornih lista (ZLI, član 31). Kao i u ZINP, u ZLI je predviđena mogućnost zamene člana na zahtev ovlašćenog predlagача (ZLI, član 33).

### 3. ANALIZA PREDSTAVLJENIH NORMATIVNIH REŠENJA

Nakon analize zakonskih rešenja odabranih država, u nastavku će biti izložen kritički prikaz predstavljenih normi, uz osvrt na predloge Venecijanske komisije (u daljem testu: VK). Zbog obima rada biće obrađene ključne tri stavke: sastav organa, kvalifikacije koje su potrebne članovima organa i postojanje kontrolora (posmatračа) izbora.

„Samo će transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisanih manipulacija obezbediti pravilnu administraciju izbornog procesa, od predizbornog perioda do kraja obrade rezultata” (Code of good practice in electoral matters 2002, part III. 3.1 art. 68). VK smatra da države čiji upravni organi imaju dugu istoriju nezavisnih upravnih organa izborni proces opravdano mogu prepustiti njima na upravu. Takve države imaju sistem opštih upravnih organa (Marinković 2019, 166). S druge strane, novije demokratije uglavnom poznaju političke pritiske, te se u njima, zbog takvog sistema, ne bi moglo govoriti o slobodnim izborima. Zato takvim državama VK preporučuje osnivanje nezavisnih i nepristrasnih komisija koje će voditi izborni proces. Marinković (2019, 166) to naziva sistemom specijalizovane izborne administracije. Preporuka je da centralna izborna komisija bude

trajni, a ne *ad hoc* organ, i da u svoj sastav uvrsti sudije ili pravnike i predstavnike svih političkih partija koje su osvojile određeni procenat glasova na izborima. Uz to, poželjno bi bilo da u centralnim komisijama budu predstavljene nacionalne manjine, ali i da bude predstavnik ministarstva zaduženog za unutrašnje poslove, iako to može da utiče na podređenost komisije izvršnoj vlasti. Ako uporedimo zakonska rešenja odabranih država, možemo videti da holandsko Izorno veće u celini bira ministar unutrašnjih poslova na osnovu njihove stručnosti, dok se u sastavu austrijskog federalnog izbornog organa nalazi federalni ministar unutrašnjih poslova. To je prihvatljivo jer se u tim državama vlada ne meša u organizovanje izbornog procesa (Report on electoral law and electoral administration in Europe, 2020, part IV. 22). Predlozima VK za Austriju moglo bi se zameriti da se organi obrazuju pred svake izbore, dok holandski zakonodavac nije obratio dovoljnu pažnju na adekvatnu predstavljenost političkih stranaka. S druge strane, Srbija i Slovenija, kao mlade demokratije, dosledno primenjuju predloge VK, te se centralne izborne komisije sastoje od stručnjaka iz oblasti prava (što je u Sloveniji još doslednije uvaženo jer predsednik mora biti sudija Ustavnog suda), a ostali članovi se imenuju na osnovu zastupljenosti u parlamentu. U komisijama nema predstavnika izvršne vlasti, što doprinosi nezavisnosti tog organa.

Što se tiče kvalifikacija članova organa, VK zahteva da članovi budu specijalizovani u oblasti prava, političkih nauka ili drugim oblastima koje doprinose organizaciji izbora. Svi članovi izbornih komisija bi trebalo da budu obučeni za sprovođenje izbora, i stručni članovi i oni koji dolaze iz političkih partija (Code of good practice in electoral matters 2002, part III. 3.1 art. 86–87). Prema zakonima svih država, pretpostavlja se da su članovi pravni stručnjaci, sudije ili samo diplomirani pravnici, s tim što neki sadrže detaljnije odredbe, dok drugi ne propisuju dovoljno precizno. U holandskom izbornom zakonu se najmanje uređuje to pitanje, s obzirom na to da se kao kriterijum navodi stručnost u oblasti izbora. To pitanje najkonkretnije uređuje Slovenija, s tim što „pravni stručnjak” ostaje pravni standard koji zavisi od tumačenja. Ponovo ćemo se osvrnuti na pomenuti zahtev Valbeobahtunga da se radu federalnog organa u Austriji, umesto stručnih članova, pridruže i predstavnici civilnog društva.<sup>13</sup> Taj zahtev – da se u sastav federalnog organa uvrste i nestručni članovi, predstavnici građanskih grupa – suprotan je standardima VK, koji podstiču stručnost članova

---

<sup>13</sup> Videti deo 2.1.

organa da bi se postigla njegova nezavisnost. Kasnije će biti reči o tome da bi predstavnici građanskog društva mogli da imaju ulogu u posmatranju izbora, ali ne i u donošenju odluka organa. Važno je pitanje obuke jer obučeni organi doprinose sigurnijim izborima. U srpskom Zakonu o izboru narodnih poslanika i Zakonu o lokalnim izborima samo se napominje da bi bilo poželjno da se prilikom izbora članova organa prednost dâ onima koji su prošli obuku za rad u organu, ali ta odredba ne obavezuje dovoljno da bismo tvrdili da su svi članovi zaista prošli tu obuku.

Na kraju, osvrnućemo se na pitanje kontrole izbora. „Najšire posmatrano, pravo kontrole izbora je osnovni preduslov zaštite izbornih prava” (Pajvančić 1999, 141). Na konferenciji OEBS-a u Kopenhagenu usvojen je novi institut izbornog prava – pravo kontrole izbora. „To je institut organizovanog praćenja i posmatranja toka izbora od strane domaćih i stranih posmatrača. Posmatrači nadgledaju izborni proces, ali ne učestuju u njemu” (Pajvančić 1999, 141). Prema stavu VK, posmatranjem izbora se obezbeđuje dokaz da li je izborni proces regularan ili ne. Postoje tri grupe posmatrača: nacionalni partijski posmatrači, nacionalni nepartijski posmatrači i internacionalni (nepartijski) posmatrači. Posmatranje naročito treba da se fokusira na to da li organi poštuju neutralnost. Kao što je već pomenuto, austrijskim zakonom su predviđeni internacionalni posmatrači, dok slovenački obuhvata i nacionalne stranačke i nestranačke posmatračice. S druge strane, u Srbiji zakon ne spominje posmatračice izbora. Kao nezavisni posmatrač izbora postoji nevladina organizacija CRTA, ali nijedan zakon ne ostavlja prostora da neka organizacija zvanično učestvuje kao posmatrač izbora. U tom slučaju, mogao bi se i obzir uzeti predlog CeSID-a<sup>14</sup>, prema kojem, umesto rada organa za sprovođenje izbora u proširenom sastavu (koji zakonom nije dovoljno uređen), izborne liste predlažu članove koji bi posmatrali rad organa, a u radu ne bi učestvovali. Važnost kontrole izbora je u tome što se ona ne čini na dan izbora nego tokom čitavog izbornog procesa, dakle prati rad organa, izbornu kampanju i drugo. Pravno regulisanje položaja posmatrača izbora u Srbiji značajno bi doprinelo nezavisnosti i legitimnosti izbora.

---

<sup>14</sup> Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/11/Preporuke-za-izmenuizbornog-zakonodavstva-u-Srbiji.pdf>, poslednji pristup 10. 10. 2022.

#### 4. ZAKLJUČAK

Na osnovu ove analize možemo izneti nekoliko zaključaka. Pre toga treba napomenuti da su Austrija i Holandija demokratije sa dužom tradicijom i stabilnijim političkim sistemom, tako da rešenja koja na prvi pogled nisu idealna u praksi funkcionišu dosta dobro. Zbog toga bi u nekoj novijoj analizi trebalo predstaviti i efektivno funkcionisanje normi u realnom političkom životu, a ne samo njihovu normativnu vrednost. Prvo, po pitanju sastava organa, može se reći da je Slovenija uvela bolje rešenje odlučivši da u centralnu izbornu komisiju bira sudije Vrhovnog suda, te tako doprinela većoj nezavisnosti organa, u odnosu na Srbiju. Holandija ima najjednostavniji način izbora organa, koji je možda i najefikasniji. Kao što je napomenuto, srpsko izborno zakonodavstvo, a naročito Zakon o lokalnim izborima, ostavljaju mnogo mesta za zabunu, a potencijalno i za zloupotrebu. Kada bi odredbe zakona bile preciznije a proces izbora članova organa malo jednostavniji, mogla bi da se poveća efikasnost, ali i nezavisnost rada organa. Na kraju, Austrija daje najviše mogućnosti posmatračima izbora da kontrolišu izborni proces jer predviđa i nacionalne ali i internacionalne kontrole izbora, koji obezbeđuju veliku pravilnost izbornog procesa.

Uzevši u obzir te činjenice, možemo izneti nekoliko predloga budućem zakonodavstvu, kako bi se što više doprinelo nezavisnosti i delotvornosti izbornog procesa. Jedan od predloga bi bio da se, po ugledu na Sloveniju, ali i Austriju, u sastav Republičke izborne komisije biraju sudije. S obzirom na to da je Srbija reformisala sudstvo, što bi trebalo da doprinese njegovoj većoj nezavisnosti, moglo bi se očekivati da će učešće sudija u izbornom procesu doneti poboljšanje. Na primer, Vrhovni savet sudstva bi mogao da predloži sudije koje bi vršile funkciju predsednika i zamenika predsednika RIK, a da Narodna skupština izabere jednog od predloženih kandidata i imenuje sve ostale članove te komisije. S druge strane, trebalo bi uvesti institut kontrolorā izbora, koji bi samo posmatrali rad organa za sprovođenje izbora i sam izborni proces. To bi se moglo učiniti na dva načina: biranjem posebnog odbora, koji poznaje holandsko zakonodavstvo (iako je pitanje da li bi dobro funkcionisalo, s obzirom na nivo demokratije u Srbiji) ili da, ukoliko bi bio prihvaćen predlog CeSID-a, umesto članova komisija u proširenom sastavu, političke stranke biraju kontrolore izbora, što bi bilo slično rešenju slovenačkog zakonodavca.

Na kraju, s obzirom na činjenicu da je promena u srpskom izbornom zakonodavstvu poslužila kao inspiracija za pisanje ovog rada, treba izneti nekoliko zaključaka o njoj. Ona je donela mnoga poboljšanja u odnosu na stara rešenja, ali nažalost, iako su dugo očekivane, nisu se dogodile suštinske promene. „Đavo se krije u detaljima” – u izbornim sistemima nema trivijalnih promena. Proces izborne reforme institucionalno treba locirati u parlament, uz široko učešće relevantnih resora vlade, stručne javnosti, nevladinih organizacija i dobre usluge OEBS-a i institucija EU. Taj parlamentarni forum bi trebalo da napravi plan sveobuhvatne izborne reforme u svim segmentima, od tehničkih do suštinskih, da se ne bi dogodilo, po ko zna koji put, da vreme opet potroši ideje (Jovanović 2006, 231). Mnogi autori su iznosili različite predloge za promenu zakona, a kada je ona konačno stupila na snagu, nije ispoštovan zahtev da se novi zakon ne primeni odmah. Tako bi se otklonila sumnja da reformatori podešavaju izborni sistem za sebe, a protiv političkih rivala (Jovanović 2006, 231). Ipak, sumnja je ostala, a ostaje i da sačekamo narednu promenu, sa nadom da će ona doći za manje od dvadeset godina i da će ostaviti mnogo manje prostora za kritiku i poboljšanje.

## LITERATURA

1. Alvarez, Michael, Hall Thad. 4/2006. Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration. *The Policy Studies Journal* 34: 491–510.
2. Brezovšek, Marjan. 2020. Lokalne volitve 2018: refleksija in/ali avtonomija. *Lokalna demokracija v Sloveniji: Značilost lokalnih volitev 2018*. Ljubljana: Fakultet za družbene vede Univerza u Ljubljani: 33–52.
3. CeSID. Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji. <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/11/Preporuke-za-izmenuizbornog-zakonodavstva-u-Srbiji.pdf>, poslednji pristup 10. oktobra 2022.
4. Grohma, Paul, Lidauer Michael, Rabitsch Armin. 26 2018. Vorschläge für eine Reform des österreichischen Wahlrechts. *Journal für Rechtspolitik*: 13–24
5. Jovanović, Milan. 2006. *Izborni sistem Srbije: predlozi i kako menjati? Kako do boljeg izbornog sistema*. Beograd: Socijaldemokratski klub i Centar za slobodne izbore i demokratiju.
6. Kortmann, Constantijn, Eert Paul Bovend. 2018. *Constitutional Law in the Netherlands*. The Netherlands: Kluwer Law International BV.

7. Marinković, Tanasije. 2019. *Rasprava o pravu na slobodne izbore*. Beograd: Dosije studio.
8. Marković, Đorđe. 2022. *Freedom of election – new legislation in Republic of Serbia, Protection of human rights and freedoms in light of international and national standards*. Priština: Pravni fakultet Univerziteta u Prištini: 185–210.
9. Pajvančić, Marijana. 2008. *Izbornopravo*. Novi Sad: Graphica academica.

WHO COUNTS THE VOTES?  
(normative analysis of the the electoral administration –  
Austria, the Netherlands, Slovenia and Serbia)

*Summary*

Right to vote was written in the first documents of a constitutional nature – declarations of the rights of citizens, as one of the basic rights. It can only be achieved in free and legitimate elections, which must be conducted by the electoral authorities, which will enable citizens to fully enjoy this right. These authorities should be impartial and independent, and this can only be achieved if their composition includes legal and political experts, people who have experience in the implementation of the legal process. Crucial is that such people are elected impartially and on the basis of expertise, because only such people can perform this important function. It is necessary to emphasize the independence and qualification of these bodies, because the future of the citizens and the state depends on the legitimacy of the elections.

Key words: *electoral law, electoral administration, election commissions, electoral committees, Venice Commission*