



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

The background of the cover is an abstract geometric composition. It features a large, white, angular shape that resembles a stylized building or a mountain peak, set against a deep blue background. Below this, there are several light blue, angular shapes that look like they are floating or falling, creating a sense of movement. The overall design is modern and clean.

ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

**ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ
ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА**

ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Уредник
Милан Јовановић

Београд, 2016.

ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Уредник

Милан Јовановић

Службена и организациона подршка

Новак Гајић

Никола Тарбук

Издавач

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд

www.atelje.rs

Штампа

Тираж: 5.000 примерака

ISBN 978-86-88459-54-9

ISBN 978-86-88459-54-9



9 788688 459549 >



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Израду и објављивање ове публикације подржао је пројекат „Институционална подршка СКГО - друга фаза”, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ) и СКГО. За информације и ставове у овој публикацији одговорни су искључиво аутори.

Аутори

РЕЧ УРЕДНИКА

Милан Јовановић

ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ 1992–2012. ГОДИНЕ

Милан Јовановић

ПРИКАЗ ЗАКОНА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Милан Марковић

БИРАЧКИ СПИСАК

Ђорђе Вуковић и Милан Марковић

ПОСТУПАК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Дејан Ђурђевић и Милан Чуљковић

ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ: УЛОГА МЕДИЈА И ПРЕДИЗБОРНА ТИШИНА

Ђорђе Вуковић и Бојан Клачар

ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

Ђорђе Вуковић

ЗАШТИТА БИРАЧКОГ ПРАВА

Дејан Вучејић

КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ

Милан Марковић и Саша Мојић

Садржај

РЕЧ ИЗДАВАЧА	13
I РЕЧ УРЕДНИКА	15
1. Зашто приручник.....	15
2. Шта садржи.....	17
3. Коме је намењен	18
II ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ 1992–2012. ГОДИНЕ	21
1. Појам и значај.....	21
2. Локални избори између аутономности и рефлексije.....	23
3. Изборни системи за представничка тела локалне самоуправе	25
4. Избор начелника и градоначелника	30
5. Генеза изборног система– нормативни оквир.....	32
6. Избор одборника – последице изборног система.....	38
III ПРИКАЗ ЗАКОНА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ.....	41
1. Опште напомене	42
2. Надлежности јединица локалне самоуправе.....	43
3. Органи јединица локалне самоуправе.....	46
3.1. Скупштина јединице локалне самоуправе.....	46
3.2. Председник општине / градоначелник	49
3.3. Општинско/градско веће	50
3.4. Општинска/градска управа.....	52
4. Непосредни облици учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе	54
4.1. Грађанска иницијатива.....	54
4.2. Збор грађана	54
4.3. Референдум.....	55
5. Месна самоуправа	55
6. Однос органа Републике, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе	56
6.1. Надзор над општим правним актима	56
6.2. Надзор над појединачним правним актима против којих није обезбеђена судска заштита	57
6.3. Распуштање скупштине јединице локалне самоуправе.....	58

7. Сарадња јединица локалне самоуправе	59
8. Символи јединице локалне самоуправе.....	60
9. Празници и одлучивање о називима улица, градских четврти, заселака и других делова насељених места.....	60
10. Заштита права на локалну самоуправу	61
11. Заштитник грађана.....	61
12. Савет за међунационалне односе	61

IV БИРАЧКИ СПИСКОВИ И ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ..... 63

1. Законске основе за вођење бирачког списка.....	63
2. О чему учесници избора треба да воде рачуна.....	64

V ПОСТУПАК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА 67

1. Опште напомене о изборном поступку	67
1.1. Појам и начела.....	67
1.2. Извори права.....	68
1.3. Расписивање локалних избора	69
1.4. Ток изборног поступка.....	70
2. Органи за спровођење избора	75
2.1. Општа правила о органима за спровођење избора.....	75
2.2. Изборна комисија	76
2.3. Бирачки одбор	80
3. Кандидовање и утврђивање изборне листе	84
3.1. Опште напомене.....	84
3.2. Подносилац изборне листе.....	84
3.3. Услови за кандидовање	87
3.4. Документација која се подноси приликом кандидовања	91
3.5. Пријем и обрада изборне листе.....	94
3.6. Одлучивање о изборној листи.....	96
3.7. Повлачење и промена изборне листе	97
3.8. Збирна изборна листа.....	99
4. Припрема изборног материјала	99
4.1. Уводна напомена	99
4.2. Надлежност изборне комисије.....	99
4.3. Надлежност општинске/градске управе	101
4.4. Гласачки листићи	102
4.5. Употреба језика и писма	104
4.6. Дистрибуција изборног материјала	105
4.7. Чување изборног материјала.....	106
5. Изборни дан: гласање.....	106
5.1. Припрема за почетак гласања.....	106
5.2. Почетак гласања	109
5.3. Гласање на бирачком месту.....	111
5.4. Гласање са помагачем.....	114

5.5.	Гласање када бирач није у стању да дође на бирачко место	114
5.6.	Одржавање реда на бирачком месту	116
5.7.	Затварање бирачког места.....	118
6.	Утврђивање и обрада резултата избора.....	118
6.1.	Утврђивање резултата гласања	118
6.2.	Разликовање важећег и неважећег гласачког листића	119
6.3.	Попуњавање записника о раду бирачког одбора	120
6.4.	Логичко-рачунска контрола записника о раду бирачког одбора	121
6.5.	Поступање са изборним материјалом након гласања	123
6.6.	Рокови за утврђивање резултата избора.....	124
7.	Расподела и додела мандата.....	125
7.1.	Изборни цензус	125
7.2.	Расподела мандата	126
7.3.	Додељивање мандата	128
8.	Истовремено одржавање локалних и парламентарних избора.....	129
8.1.	Бирачки одбор у сталном саставу	129
8.2.	Бирачки одбор у проширеном саставу	130
8.3.	Бирачка места.....	132
8.4.	Изборни материјал.....	132
8.5.	Специфичност поступања приликом гласања на бирачком месту.....	132
9.	Модел докумената у изборном процесу	133
Прилог 1.	Модел пословника изборне комисије	135
Прилог 2.	Модел огледног роковника изборних радњи	146
Прилог 3.	Модел обрасца изборне листе кандидата за одборнике	153
Прилог 4.	Модел обрасца овлашћења за подношење изборне листе.....	155
Прилог 5.	Модел обрасца сагласности носиоца изборне листе	156
Прилог 6.	Модел обрасца изјаве о прихватању кандидатуре за одборника..	157
Прилог 7.	Модел обрасца списка бирача који подржавају изборну листу.....	158
Прилог 8.	Модел обрасца изјаве бирача о подршци изборној листи.....	160
Прилог 9.	Модел обрасца решења о утврђивању збирне изборне листе.....	161
Прилог 10.	Модел обрасца гласачког листића.....	162
Прилог 11.	Модел обрасца контролног листа за проверу исправности гласачке кутије.....	163
Прилог 12.	Модел обрасца потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места	164
Прилог 13.	Модел обрасца записника о раду бирачког одбора	165
Прилог 14.	Модел решења о проглашењу изборне листе по подношењу.....	169
Прилог 15.	Модел решења о одбацивању изборне листе	170
Прилог 16.	Модел закључка ради отклањања недостатака изборне листе	172
Прилог 17.	Модел решења о проглашењу изборне листе након закључка	174
Прилог 18.	Модел решења о одбијању проглашења изборне листе.....	175
Прилог 19.	Модел решења о утврђивању положаја политичке странке националне мањине	177

Прилог 20. Модел решења о одбијању предлога за утврђивање положаја политичке странке националне мањине.....	179
Прилог 21. Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора	181
Прилог 22. Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора.....	182
Прилог 23. Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина.....	183
Прилог 24. Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина.....	185
Прилог 25. Модел решења о именовању члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу	186

VI ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ: УЛОГА МЕДИЈА И ПРЕДИЗБОРНА ТИШИНА... 187

1. Опште напомене	187
2. Извори	188
3. Дужина трајања изборне кампање.....	188
4. Изборни стандарди у понашању медија у изборним кампањама	189
4.1. Општа начела: препоруке Савета Европе.....	189
4.2. Изборна комуникација – редовно извештавање и плаћено оглашавање	190
5. Регулаторни оквир понашања медија у изборним кампањама у Србији	191
5.1. Медијски закони.....	191
5.2. Изборни закони.....	195
6. Улога регулаторног тела за електронске комуникације (РЕМ) у изборној кампањи	196
6.1. Опште напомене	196
6.2. Опште обавезујуће упутство радио и телевизијским станицама у предизборној кампањи	196
7. Предизборна тишина	198
7.1. Шта се у пракси дешава са предизборном тишином?	199
8. Политичка комуникација у неизборном периоду	199
9. Уместо закључка: који су најчешћи проблеми и на шта треба обратити пажњу?	200

VII ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ.....201

1. Финансирање политичких субјеката из јавних извора.....	202
2. Финансирање политичких субјеката из приватних извора.....	203
3. Финансијско пословање и извештавање.....	205
4. Шта се не сме радити у изборној кампањи.....	207

VIII ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА209

1. Уводне напомене	209
2. Заштита изборног права у фази формирања органа за спровођење избора	210
3. Заштита изборног права у фази кандидовања – пријем и проглашење изборне листе	211
4. Заштита изборног права у фази спровођења избора – гласања.....	212
5. Заштита изборног права у фази утврђивања и објављивања резултата избора.....	213
6. Заштита изборног права у фази потврђивања мандата.....	214
7. Како написати приговор	215
8. Како написати жалбу.....	216
9. Модели приговора и жалби.....	218
Прилог 1. Модел приговора на решење општинске/градске комисије.....	219
Прилог 2. Модел приговора на решење општинске/градске комисије.....	220
Прилог 3. Модел приговора због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора.....	221
Прилог 4. Модел приговора на записник о раду бирачког одбора	222
Прилог 5. Модел приговора на записник општинске/градске комисије.....	223
Прилог 6. Модел жалбе против решења општинске/градске комисије.....	224

IX КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ ЈЕДИНИЦЕ

ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	227
1. Опште напомене	227
2. Објављивање резултата избора.....	227
3. Сазивање конститутивне седнице	228
4. Ток седнице	229
4.1. Верификациони одбор	230
4.2. Потврђивање мандата	230
4.3. Потврђивање мандата након конститутивне седнице	232
4.4. Избор председника и секретара скупштине.....	234

РЕЧ ИЗДАВАЧА

Демократски избори један су од најважнијих облика остваривања суверености грађана. Важно је да изборни институти и процедуре буду правно уређени и доследно примењивани. Искуства шест циклуса вишестраначких избора за одборнике скупштина општина и градова показују да постоји простор за унапређивање примене изборног права и потреба за тиме.

Настојећи да унапреди квалитет локалне демократије, унапређивањем квалитета локалних демократских процедура, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије одлучила се да изради и објави овај приручник. Израду смо поверили групи стручњака са евидентним практичним и научним познавањем изборне проблематике. Ставови изнети у приручнику формулисани су и проверавани у широкој размени мишљења, кроз седам расправа одржаних широм Србије, у којима су учествовали секретари, чланови и председници изборних комисија из великог броја јединица локалне самоуправе.

Приручник садржи низ корисних информација и описује ток изборног процеса – од расписивања избора до конституисања градских и општинских скупштина. Објашњава права и обавезе појединих актера и упозорава на најчешће грешке и пропусте уочене у досадашњој изборној пракси. Саставни део приручника су и бројни модели докумената, одлука, решења, жалби и сл. који могу бити од користи учесницима изборног процеса.

Приручник је првенствено намењен члановима и секретарима општинских и градских изборних комисија, као и њиховим заменицима. Биће међутим користан и политичким странкама, коалицијама и групама грађана као субјектима који подносе листе кандидата, самим кандидатима, организацијама које се баве посматрањем избора, медијима и грађанима који желе да се детаљније обавесте о изборним процедурама, као и свим осталим учесницима и посматрачима изборног процеса на локалу.

Иако смо уверени да је приручник током вишемесечног преданог и савесног рада сачињен на најбољи начин, морамо истаћи да он није извор изборног права, него помоћно средство. Приручник је први покушај да се на овакав начин помогне учесницима изборног процеса у доследној примени изборног права. Као и увек, СКГО је отворена за све предлоге и примедбе које ће

допринети унапређивању садржаја овог документа, па очекујемо иницијативе општинских и градских изборних комисија и свих других заинтересованих актера.

Никола Тарбук
помоћник генералног секретара СКГО

Новак Гајић
савешник у СКГО

I РЕЧ УРЕДНИКА

Зашто приручник о локалним изборима? Шта је његов садржај? Које је намењен? – питања су која се намећу свакоме коме ово штиво пробуди интерес за изборну тематику и закупи пажњу.

Србија је за двадесет пет година редемократизације прошла кроз низ изборних процеса. Материја изборног права дужи временски период није суштински мењана. У спровођењу избора учествовао је велики број појединаца. Све су то чињенице које упућују на закључак да су избори – у делу процедура, техника, рокова, радњи – познати свим изборним актерима бирачима, кандидатима, странкама, изборним органима, медијима. У таквом контексту избори би се могли посматрати као технички поступак одабира појединаца за представничке функције који се периодично понавља као административна, рутинска радња. Међутим, наша изборна пракса још увек је далеко од такве рутине. Зато ћемо у кратким цртама објаснити шта је мотивисало Сталну конференцију градова и општина да приреди приручник, шта је његов садржај и зашто је баш такав, као и коме је намењен.

1. Зашто приручник

Бројне грешке, неправилности, недоумице; некодификовано изборно право; одсуство професионалне изборне администрације – три су основна узрока која су налагала потребу за овако конципираним приручником.

Избори су најмасовнији облик политичке партиципације, а за највећи број грађана и једино учешће у политици. Изборна одлука је изразито несразмерна. У њеном доношењу могу да учествују сви пунолетни чланови политичке заједнице (на примеру Србије око седам милиона регистрованих бирача), бирајући несразмерно мали број појединаца, одборника и посланика којима преносе суверенитет и који ће доносити обавезујуће одлуке за целу заједницу. Избори су зато по правилу најуређенији политички процес: зна се када почињу, колико трају поједине фазе, ко може да учествује, каква су му права и обавезе, ко управља процесом, ко проглашава резултате, ко решава евентуалне спорове и када се завршава. Отуда је важно да изборна правила гарантују једнак положај свим

изборним актерима, да буду демократски оквир за поштен избор представника и да се доследно примењују.

Од 1990. године до данас у Србији је било чак 13 изборних година. Председника Републике, рачунајући и поновљене изборе, бирали смо седам пута. Десет пута, у просеку сваке две и по године, гласали смо за народне посланике Народне скупштине Републике Србије. Шест пута бирали смо одборнике скупштина општина и градова. Исто толико пута посланике у Скупштини АП Војводине. И поред тога што су грађани најчешће истовремено бирали представнике на различитим нивоима власти, ако томе додамо и три референдума, они су, у посматраном периоду, провели најмање 30 дана на биралиштима. Додамо ли томе да од расписивања избора до дана гласања протекне пар месеци, ми смо, с обзиром на број изборних циклуса, као друштво провели неколико година у изборним активностима. Ова чињеница би требало да сведочи у прилог обучености свих изборних актера – бирача, странака, кандидата, изборних органа, државних органа, медија – за спровођење изборних радњи на прописан начин. Међутим, бројни примери кршења изборних правила, грешке – из незнања или намерне – појединих учесника у изборном надметању, па и покушаји злоупотреба, који су често повод за страначке сукобе, говоре да стање у овој области није на нивоу које иде у прилог консолидовању демократије.

Наше изборно право није кодификовано. За избор одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе у низу изборних радњи примењују се сходно одредбе закона о избору народних посланика. Материја која дефинише понашање медија и изборних актера у изборним кампањама расута је у низу закона и правила. Исто важи за финансирање странака, коалиција и кандидата и контролу токова новца у изборима. Недоречене норме често доводе до различитих поступања и одлука изборних органа и судова. Неуједначена изборна пракса учеснике избора ставља у различит положај, што релативизује начело једнакости, једно од темељних начела демократских избора. Није без основа ни неједнака доступност изборних аката свим локалним самоуправама и члановима изборних органа, страначким активистима који су задужени за изборе, и свима другима који желе да се целовито информишу о правним аспектима изборне утакмице.

Наше изборно право не познаје професионалну изборну администрацију. Изборни органи састављају се на основу политичког, страначког, критеријума. Такво стање је последица бојазни од изборних крађа, неповерења у државну управу и настојања да се успостави чвршћа контрола изборног процеса. Ту освојену позицију странке нерадо препуштају другима, суштински нарушавајући начело правне државе. Управо одсуство сталне професионалне изборне администрације која би спроводила све радње у изборима узрок је честих промена састава изборних органа, а тиме и разлика у обучености њихових чланова за спровођење избора, познавања изборног права, стицања искуства и сл.

2. Шта садржи

Приручник је структуриран у три комплементарна блока.

Први блок подељен је у две целине. У првој се објашњавају појам и значај локалних избора и различита схватања локалних избора као аутономног политичког процеса и/или пуке рефлексије изборних процеса за више нивое власти. Излажу се компаративна решења изборних система органа локалне самоуправе у низу европских држава. Посебно се анализира генеза изборног права у Србији у контексту промене изборног система за избор одборника и у основним цртама приказују најмаркантнији резултати досадашњих шест изборних циклуса. Други део овог блока посвећен је приказу Закона о локалној самоуправи. Кроз начин конституисања, надлежности и врсте органа, процес одлучивања, однос са централном влашћу, заштиту права локалне самоуправе и сл. формира се правна и институционална слика општина и градова као основних јединица у монотипском и једностепеном систему локалне самоуправе у Србији.

Други блок је садржајно централни део овог приручника. Посвећен је свим аспектима битним за избор одборника и подељен је у шест целина које прате поједине фазе изборног процеса од расписивања избора, преко формирања изборних органа и њиховог функционисања, ажурирања евиденције бирача, кандидовања, организовања изборног дана, пребројавања гласова и објављивања резултата, до финансирања, изборних кампања и заштите изборног права. Први део посвећен је бирачком списку и то само у оним аспектима битним за изборе одборника у скупштинама општина и градова. Увођењем електронског бирачког списка коначно је установљен ред у евиденцији бирача и омогућени су ефикасно ажурирање и поузданост података у евиденцији. Тиме је знатно олакшан посао органима за спровођење избора, смањена могућност манипулације бројем бирача и евентуална злоупотреба бирачког права и сл. Други део, следећи логику изборног процеса и садржаја аката којима се уређује изборни поступак – закона, упутстава и правила, износи изворе садржаја приручника, начела избора и дефинише одређене термине. Упоредо се објашњавају конституисање и рад изборних комисија и бирачких одбора – састав, надлежности и начин рада и одлучивања. Затим се детаљно обрађују поступак кандидовања од прописивања образаца, до подношења потребне документације, обавезе подносилаца – странака, коалиција, група грађана, поступак пријема и утврђивања чињеничног стања, проглашавања изборне листе, евентуалног одбијања или остављања простора за исправке и допуне, као и поступак повлачења и промена кандидата до објављивања збирне изборне листе. Следе објашњења о изборном материјалу, разним обрасцима, гласачким листићима и сл., начину израде и дистрибуције. Детаљно се разрађује процес гласања – од припреме гласачког места, преко начина рада бирачког одбора, поступка кретања бирача на

гласачком месту, обезбеђивања тајности, гласања бирача који су због болести спречени да дођу на бирачко место, одржавања реда, затварања бирачког места. Посебан део посвећен је поступку утврђивања резултата на бирачком месту и попуњавању записника, као и ситуацијама на које је пракса указала као најчешће проблеме у овој фази избора, те логичкој контроли и достављању изборног материјала изборној комисији. Систематски је обрађен и најважнији сегмент избора – утврђивање коначних резултата и расподела мандата. Трећи део обрађује норме којима се регулише изборна кампања: обавезе медија и изборних актера, подносилаца изборних листа и кандидата. Указује се на бројне норме које регулишу различите аспекте изборне промоције (скупови, спотови, посебне емисије, штампани материјали и сл.). Четврти сегмент у овом блоку посвећен је финансирању избора. У њему се обрађују начела и различити извори финансирања – јавни и приватни, објашњавају законска ограничења, потенцирају обавезе странака и осталих учесника у поштовању транспарентности финансирања политичких активности током избора и обавезе подношења извештаја и сл. Пети део овог сегмента посвећен је заштити изборног права. Кроз посебне целине објашњава се заштита изборног прва у фазама конституисања изборних органа, кандидовања, утврђивања и објављивања резултата избора, спровођења избора – гласања, додељивања и потврђивања мандата. Последња целина у овом блоку посвећена је процедурама конституисања локалних скупштина као завршног чина локалних избора.

Трећи блок садржи низ модела образаца изборних листа, одлука, решења, сагласности, приговора, жалби итд. које доносе предлагачи изборних листа и изборни органи. Ради се о актима који су најчешће у употреби и чији су модели сачињени да олакшају поштовање и примену изборних прописа. Саставни део ове целине приручника је и модел пословника о раду општинске изборне комисије. Модели различитих аката се у електронском облику налазе на Интернет страни СКГО (www.skgo.org) и заинтересовани их могу преузети и користити. Модели докумената у изборном процесу се у самом приручнику налазе на крају поглавља V – Поступак за спровођење локалних избора, а модели приговора и жалби на крају поглавља VIII – Заштита изборног права на локалним изборима.

3. Ко ме је намењен

Приручник може бити драгоцен водич кроз изборне радње у локалним изборима свима који се на било који начин баве овом тематиком.

Подносиоцима изборних листа, странкама, коалицијама и групама грађана, функционерима задуженим за спровођење избора, страначким представницима у изборним органима, кандидатима – у најширем смислу страначким активистима, овај приручник ће бити драгоцен водич за све нормативне аспекте

које морају познавати да би адекватно одговорили на улогу која им је намењена у изборном процесу.

Члановима изборних органа – изборних комисија и бирачких одбора – и стручним сарадницима који им помажу раду, државним службеницима државних органа који морају пружати помоћ изборним органима, приручник ће бити незаобилазна и драгоцен помоћ у раду. У њему су не само наведени сви акти којима се морају руководити у свом раду, него је и објашњен низ ситуација са којима ће се сретати у пракси, са посебним акцентом на радњама у којима се најчешће догађају грешке и пропусти.

Медијима и новинарима приручник ће бити једноставан и поуздан извор права и обавеза свих учесника у изборном надметању, незаобилазан у информисању и едукацији грађана и најшире јавности о свим изборним радњама. Истовремено, они ће имати преглед норми којима се регулише и њихова позиција у изборном процесу.

Невладиним организацијама које се баве заштитом људских права, посматрањем избора, финансирањем странака и медијима приручник ће бити од велике помоћи у остваривању њихове контролне мисије.

Научној и стручној јавности приручник ће бити незаобилазан извор у истраживању различитих аспеката изборног система и процеса, позиција појединих актера, као и последица које они производе у политичком систему у целини.

Свим грађанима који желе да се информишу или едукују о томе како се бирају одборници приручник ће бити поуздан извор тачних и јасно пласираних информација.

Приручник је писан јасним речником и једноставним стилем са циљем да доследно растумачи и објасни изборне норме. Написали су га стручњаци са дугогодишњим теоријским и практичним искуством у спровођењу избора: Милан Јовановић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, који има вишедеценијско искуство у истраживању избора и изборних система; Милан Марковић, бивши министар Државне управе и локалне самоуправе; Дејан Ђурђевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Директор Републичког секретаријата за законодавство и Председник Републичке изборне комисије; Милан Чуљковић, саветник у Народној скупштини Републике Србије и сарадник у Републичкој изборној комисији; Ђорђе Вуковић, директор Центра за слободне изборе и демократију; Бојан Клачар, саветник у Центру за слободне изборе и демократију; Дејан Вучетић, доцент Правног факултета Универзитета у Нишу; Саша Могић, помоћник министра у Министарству државне управе и локалне самоуправе. У изради текста консултован је велики број секретара, председника и чланова општинских и градских изборних јединица из готово свих општина и градова Србије. Својим примедбама и сугестијама они су допринели да приручник

буде што више усмерен на разјашњавање дилема које су се до сада најчешће јављала у изборној пракси и ми им се на томе још једном захваљујемо.

Колико нам је познато, ово је први текст овакве врсте који има инструктивни карактер у примени изборног права на нивоу локалне самоуправе. Стална конференција градова и општина с правом је препознала тренутак и потребу да се један овакав приручник стави на увид свима који се баве изборном тематиком. Управо зато свака примедба и сугестија усмерена на то да побољша структуру и садржај овог малог компендијума локалних избора биће добродошла.

Београд, 26. јануар 2016. године

II ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ 1992–2012. ГОДИНЕ

Србија има дугу традицију локалне самоуправе. Историјска вертикала показује различите приступе у одређивању јединица локале самоуправе, њихових овлашћења, органа и односа са централном влашћу. Од почетка редемократизације 1990. године мењани су карактер локалне самоуправе, њена овлашћења и правна позиција, али се суштински истрајава на једностепеном и монотипском моделу локалне самоуправе.

Динамика и традиција нису у нашој политичкој култури учврстили важност локалне самоуправе као аутономне, посебне власти. Њу грађани и кључни политички актери и даље посматрају као неку од нижих полица централне власти, неку врсту локалне експозитуре националне владе. Споро јача свест о посебности, важности и значају локалне самоуправе и локалних политика.

Прилог који следи елаборира изборне системе и изборе у периоду од две деценије. Кроки тог периода на примеру избора за локална представничка тела показује згуснуто сву динамику: често мењање изборних система, страначке расцепе и понашање бирача. Да би схватили да по тим карактеристикама не одударамо од доминантне матрице у осталим демократским државама, пре наше праксе компаративно ћемо указати на неке елементе изборних система локалне самоуправе.

1. Појам и значај

Локални избори су врста изборног процеса којим се бирају представнички органи у јединицама локалне самоуправе. Разликују се од парламентарних и председничких избора према структурним, процесним и садржајним обележјима, али и по политичком утицају и важности. Различите врсте и нивои локалних избора условљени су државним уређењем. У федералним, регионалним и уопште децентрализованим државама разликују се регионални, односно избори у федералним јединицама и комунални избори, а у унитарним и централизованим државама избори за централне органе власти и комунални избори. Стручна и научна литература,

компаративно посматрано, користи термин *комунални избори* када анализира изборне системе и процесе у локалним територијалним заједницама. Међутим, како су комунални систем и појмовне и језичке кованице изведене из овог појма током социјалистичког периода владавине оптерећене идеолошким конотацијама, у нашој науци усталио се термин *локални избори* и он ће у овом раду бити коришћен за означавање избора за одборнике скупштина општина и градова у Србији.¹

Локални избори су, хијерархијски посматрано, најнижи тип избора. Број врста и значај локалних избора разликују се од државе до државе. „У свим савременим демократијама локални су избори подређени националним”.² Хијерархијска подређеност огледа се и у слабијој политичкој партиципацији, већој волатилности и бољим шансама нових и мањих политичких партија да остваре изборни успех. При томе се стално мора имати у виду да се локалне заједнице међусобно знатно разликују по величини, идентитету, социјалној структури, миграцијама, овлашћењима итд. Хијерархијска подређеност локалних избора огледа се и у актерима који суделују у изборима. По правилу, у локалним изборима учествује мањи број актера и њихова природа је другачија. Ради се о регионалним партијама, о експозитурама странака које делују на националном нивоу или једноставно о групама грађана – групама бирача.³

Истраживачи који су се бавили феноменом локалних избора, њихову хијерархијску подређеност осталим врстама избора тумачили су и различитим приступима, како локалној самоуправи тако и изборима за органе локалне самоуправе.

Ранија истраживања, посебно у домену права, посматрала су локалне изборе као избор професионалне управе. Овакав приступ третира локалне изборе као административну, а не политичку активност јер локалну политику сматра тражењем не страначко-политичких алтернатива него најбољих стручних решења друштвених проблема. Овакав приступ „... претпоставља, сликовито речено, да нема 'црне' или 'црвене' комуналне политике, него да комуналну политику води политички безбојна управа или управа која је 'слијепа за политичке боје’”.⁴

Насупрот оваквим схватањима, која локалну самоуправу третирају као идеолошки „слободне зоне” у којима не треба да се осећа утицај политичких партија на комуналну политику, савремена политичка наука, одбацујући ова конзервативна становишта правних и социолошких истраживања, локалну самоуправу и локалну политику истражује кроз све димензије које детерминишу

1 О разлици између научног и политичког схватања регионалних избора види шире у: Hoffman/Martinot, Vincent i dr., *Local Elections in Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 1994. стр. 105–107.

2 Kasapović Mirjana, „Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi”, u monografiji *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. godine, стр. 61.

3 Исто, стр.64–65. Тако организовани грађани, на пример, на изборима у Баварској 2002. године били су трећа политичка снага, одмах иза Хришћанско-социјалне уније и Социјалдемократске партије, као традиционално најјачих националних политичких партија у Баварској и Немачкој, а испред Либералне странке и Странке зелених, које такође делују на националном нивоу.

4 Исто, стр.65.

политику на националном плану. Јединице локалне самоуправе свакако нису изоловане арене политичког одлучивања, али нису ни копије политичких арена са националног нивоа. Локалне политике имају више посебности, тематски су уже и специфичније, али и у њима, односно у процесима одлучивања у њима, доминирају интереси и конфликти појединих актера, институција и организација у погледу њиховог остваривања. Ако томе додамо да локална самоуправа произлази из политичког система заснованог на државним законима и статутима локалних заједница и да се ради о политичкој утакмици за вршење власти у локалној заједници, онда је разумљиво да су и локални избори нужно омеђени партијским надметањима и односима власти и опозиције. *Парламентаризација* је термин којим се објашњава да су представничка тела у локалној самоуправи демократски легитимисана изборима; да функционишу као носиоци јавне власти; да бирају и контролишу извршну власт и управљају њоме. И на овом нивоу структура представничких тела карактерише сучељавање већине – оних који контролишу управу – и мањине – оних који чине опозицију актуелној власти на локалном плану.

2. Локални избори између аутономности и рефлексije

Локални и национални избори нису изоловани процеси нити се одвијају потпуно аутономно. Управо су изборни процеси инструменти којима се, и на једном и на другом нивоу, међусобно детерминишу политике – националне и локалне. Зато су се оформила два становишта о утицају и интеракцији локалних и националних избора.

Прво гледиште третира локалне изборе као „рефлекс националних избора”. Према овом мишљењу, бирачи нису способни да јасно диференцирају понашање на локалном и националном плану па је њихово понашање у изборним процесима у локалној самоуправи само рефлекс изборног понашања на нивоу система у целини. Разлике у резултатима које се јављају објашњавају се различитим степенима политичке мобилизације и партиципације. Ово становиште сматра да локалне политике, партије, проблеми и уверења у основи нису важни за одлуку бирача, односно да бирачи и на локалним изборима углавном изражавају подршку или неповерење националној влади. Присталице овог става локалне изборе третирају као гласање за одређене политичке партије а, следствено томе партије на локалном нивоу имају готово истоветне функције као на националном плану – оне врше мобилизацију, агрегацију, регрутацију, информишу, едукују и дисциплинују. Оваква тумачења називају се „национализацијом локалних избора” и као тренд присутна

су, у већој или мањој мери, у готово свим савременим демократијама. Развијени су различити квантитативни и квалитативни показатељи мерења степена „национализације локалних избора”. Тако се у Великој Британији степен „национализације локалних избора” мери компетитивношћу – бројем кандидата у једномандатним изборним јединицама; учешћем националних странака, лабуриста и конзервативаца; освајањем гласова великих странака, а малим бројем гласова тзв. независних кандидата; великом изборном партиципацијом; једнакошћу просечне подршке партијама у локалној и националној политици.⁵ Анализа наведених мерила показује да се не може говорити о апсолутној „национализацији” локалних избора – то је најбоље видљиво у знатно нижој излазности бирача и одсуству компетитивних избора у неким изборним јединицама у којима се појављује само један кандидат. Насупрот британском примеру, у Белгији, првој држави у којој је примењен пропорционални изборни систем који се одржао до данас, национализација локалних избора оцењује се другим параметрима. Први параметар је продор националних партија у локалну политику, што укључује и експозитуре националних партија које на локалним изборима често наступају под другим именом. Друго мерило је пораст коалиционих влада у локалној самоуправи – 1964. године било је 13% општина са коалиционим владама, 1970. тај број је порастао на 17,5%, а 1986. достигао чак 44,8% итд. Радило се о неконгруентним локалним коалицијама које настају „... ако националне опозиционе партије владају на локалном нивоу, док су партије националне владе опозиција на локалном нивоу”.⁶

Друго, супротно, становиште говори о „предоминантно нестраначкој” природи локалних избора као њиховој главној карактеристици. Локални избори се сматрају посебним политичким процесима у којима се бирачи не понашају искључиво на основу страначке идентификације. Према оваквим становиштима, понашање бирача на локалним изборима условљено је проблемским оријентацијама и преферирањем кандидата од стране бирача – бирачи гласају за оне кандидате за које процењују да су најспособнији да реше конкретне проблеме у локалној заједници. Једноставније речено, бирачи вреднују изборне актере на основу њихових ставова према конкретним питањима јавних политика, а не на основу крупних друштвених тема. Зато у локалним изборима доминирају питања путева, јавног превоза, водовода, канализација, одржавања јавних површина, обданишта и сл., а не теме од националног значаја. Последишно, то значи да су локални избори више персонализовани него избори на националном плану. Конкретније, бирачи једноставније стављају знак једнакости између појединих кандидата и пожељних решења за проблеме локалних заједница; у локалним заједницама мања је дистанца између бирача и кандидата; они имају више информација једни о другима; једноставнија је комуникација међу њима. Зато су избори наглашеније персонализовани што је локална заједница мања – више у сеоским него

5 Hoffman, стр. 61.

6 Исто, стр. 61.

у градским срединама. Оријентација бирача на личности, односно на кандидате доприноси деполитизацији локалне политике, а самим тим и утицају партијских централа на понашање њихових локалних одбора.⁷

Дакле, локални и национални избори су политички процеси исте врсте – ради се о борби за улазак у политичку арену на различитом нивоу друштвене моћи, управљања и утицаја и институција које се изборима конституишу. Ова два различита нивоа избора имају читав низ заједничких структурних и процесних карактеристика, али разлике у политичким аренама разликују ове врсте избора, као и понашање политичких актера у њима. Локални избори нису идеолошки неутрално политичко поље у коме се не осећа утицај националне политике, учесника и матрица политичког понашања, али ни механички одраз политике на националном плану. Однос зависности и самосталности локалне политике и локалних избора у односу на национални план зависи од читавог низа фактора: државног уређења, степена децентрализације, карактера партијског система, традиције итд.⁸

3. Изборни системи за представничка тела локалне самоуправе

И на локалне изборе, као и на изборе на националном нивоу, снажно се може утицати помоћу изборног система јер поједини модели утичу на јачање партијске идентификације бирача, више или мање потенцирају оријентацију на кандидате, односно програме и политичке партије и самим тим обликују исход избора на локалном плану.

Историјски и компаративно посматрано, локални избори више су служили као полигон за експериментисање са изборним системом него избори на националном плану. Тако је, на пример, систем расподеле мандата на више нивоа први пут примењен у изборима у немачкој покрајини Баден, 1919. године, па је тај модел и данас познат под називом Баденски систем. У Ирској је, по први пут, опет на локалном нивоу, 1919. године примењен систем појединачног преносивог гласања, да би три године касније тај модел био прихваћен и на националном плану. И кумулативно гласање први пут је примењено на локалним изборима у викторијанској Енглеској. Што се тиче новијих примера, интересантна су искуства избора за Сенат у америчкој држави Орегон – 1995. године укинута је обавеза личног доласка на гласачко место, односно уведено је гласање путем писма као један од облика гласања у

7 Howard Hamilton, "The Municipal Voter: Voting and Nonvoting on Citi Elections", *American science Review*, 1971. (45)4: 1135–1140.

8 Kasapović, стр. 70.

одсутству. То се сматра првим кораком ка онлајн гласању. Директан избор градоначелника у Израелу претходио је директном избору премијера.⁹

Табела 1. Национални и локални изборни системи у појединим европским земљама

Држава	ИЗБОРНИ СИСТЕМ	
	Национални избори	Локални избори
Албанија	компензациони изборни систем с појединачним надметањем и надметањем листа и гласањем са два гласа	чисти пропорционални избори с надметањем затворених листа и гласањем једним гласом
Аустрија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Белгија	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Бугарска	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Естонија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Француска	двокружни већински избори	- двокружни већински избори - двокружни већински избори с надметањем затворених листа и бонусним мандатима - већински избори с надметањем отворених листа и панаширањем
Ирска	појединачно преносиво гласање с надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом а с поступком преношења гласова у другом поступку	појединачно преносиво гласање с надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом а с поступком преношења гласова у другом поступку
Италија	компензациони систем избора с појединачним надметањем и надметањем листа и гласањем са два гласа	- избори релативном већином - пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и референцијалним гласањем
Македонија	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Норвешка	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални систем избора с отвореним листама, преференцијалним гласањем и панаширањем

9 Dery David, "Elected Mayors Defacto Decentralisation, Israeli Style", Local Government Studies, 1998, (24),2: 45–55.

Држава	ИЗБОРНИ СИСТЕМ	
	Национални избори	Локални избори
Немачка	персонализовани пропорционални избори са гласањем са два гласа и пропорционалним начелом одлучивања у складу са Хер-Нимајеровом методом	- пропорционални систем с отвореним листама, кумулирањем и панаширањем - пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом - већински избори у једномандатним и вишемандатним јединицама с компензационим мандатима са листе
Румунија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Словачка	пропорционални избори у једној државној јединици са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	избори релативном већином с надметањем листа
Словенија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем једним гласом	- већински избори с неограниченим гласањем у општинама које имају до 12 чланова општинског већа; ако веће има до 7 чланова, општина је један округ; ако има више од 7 чланова, општина се дели на више округа - пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем једним гласом у општинама које имају више од 12 чланова општинског већа; ако веће има мање од 20 чланова, општина је један округ; ако има 20 и више чланова, општина се дели на више округа
Холандија	чисти пропорционални избори у једној државној јединици с надметањем затворених листа	чисти пропорционални избори с надметањем затворених листа у једном административном округу
Шпанија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним листама и гласањем једним гласом	- пропорционални избори са затвореним листама и гласањем једним гласом - избори релативном већином с отвореним листама и ограниченим гласањем; систем open council
Шведска	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Турска	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним листама и гласањем једним гласом	пропорционални избори са затвореним листама и гласањем једним гласом
Велика Британија	избори релативном већином	- избори релативном већином - појединачно преносиво гласање

Извор: Касаповић, стр. 71–73.

Из прегледа у табели бр. 1 видимо да постоје државе у којима је изборно право потпуно хармонизовано и оне у којима је евидентно одсуство те хармонизације. Типичан пример првих, односно пример хармонизованости изборног система, јесте Ирска. На свим нивоима, од комуналног преко регионалног до националног нивоа, па чак и избора за Европски парламент, примењује се систем појединачног преносивог гласања. И Велика Британија је важила за пример хармонизованог изборног система. Међутим, у последње време, она се може наводити као пример дехармонизације изборног права – у комуналним изборима у Северној Ирској примењује се систем појединачног преносивог гласа; новоконституисани парламенти Шкотске и Велса бирају се по сегментираном изборном моделу, а посланици за Европски парламент по пропорционалном изборном систему. У групу земаља са хармонизованим изборним системом спадају и Холандија, Норвешка, Шведска, Аустрија, итд. које деценијама практикују пропорционални изборни систем на свим нивоима. Насупрот томе, Немачка је типичан пример земље у којој је локално и национално изборно право у дисхармонији – систем персонализованих пропорционалних избора који се примењује на националном плану, за локалне изборе се уопште не примењује. Словачка је пример државе, редак међу бившим социјалистичким земљама, која има дехармонизовано изборно право – на националном плану примењује се пропорционални изборни систем, а за локалне изборе већински изборни систем са листама.

Из табеле се такође може закључити да су локални избори у већини земаља уређени по изборном праву које је потпуно хармонизовано. Веома су ретке земље у којима се избори за локалне представничке органе уређују диференцирано, односно у којима се представници у тим органима бирају различитим системом избора. Као пример диференцираног изборног права на локалном нивоу истичу се Немачка, Француска и Шпанија. Немачка, иначе са развијеном традицијом локалне самоуправе, али и под дејством федералне структуре, изборни систем за органе локалне самоуправе препушта законодавству савезних покрајина. Постоји преко десет различитих изборних модела за одборнике у локалним парламентима, примењују се пропорционални и већински изборни системи, отворене и затворене изборне листе, гласање путем кумулирања, панаширања; са изборним прагом и без њега итд. Француска практикује различите изборне системе на локалним изборима у зависности од величине јединице локалне самоуправе. Већа департмана бирају се по двокружном већинском систему; општине које имају више од 3500 становника, чланове представничких тела бирају двокружним већинским изборима са затвореним листама. Изборна листа која у првом кругу добије више од половине гласова бирача аутоматски осваја половину места у представничком телу, а друга половина расподељује се Д’Онтовым поступком изборним листама које су прешле изборни праг од 5%, а у том поступку учествује и странка која је већ добила половину места. Ради се, у ствари, о премијском изборном систему, са бонусним местима. У општинама

са мање од 3500 становника примењује се већински изборни систем, такође са изборним листама које омогућују панаширање.¹⁰

И у земљама у којима је изборно право хармонизовано уочавају се наизглед мале разлике, али са потенцијално великим политичким последицама. Све земље у основи имају исти тип избора, пропорционални, али се на локалном и националном плану разлике огледају у појединим елементима – типу изборне јединице, облику изборне листе, начину гласања, постојању и висини законског изборног прага. На националном нивоу, у већини држава са пропорционалним изборним системом држава се дели на више изборних јединица различите величине, а за локалне изборе постоји само једна изборна јединица. То смањује природни изборни праг, што погодује малим и локалним странкама, чему доприноси и чињеница да изборно право за локалне изборе у већини држава не прописује законски изборни праг за учешће у расподели мандата. Зато су страначки системи на локалном нивоу обично са већим степеном фрагментације него на националном, а то опет значи да је номинални и ефективни број партија и у елективном и у представничком партијском систему већи него на националном нивоу, односно у парламентима.¹¹

Што се тиче листа, у Норвешкој се, на пример, на националном нивоу користе затворене листе, а на локалним изборима отворене изборне листе, које остављају простор бирачима да исказују преференције – додавањем гласова неким кандидатима, прецртавањем појединих кандидата, дописивањем кандидата на листу и сл. Истоветно решење примењује се у Шпанији, као и у неким мањим општинама у Француској, у којима се примењују отворене листе и гласања путем панаширања. Таква пракса постоји и у неким јединицама локалне самоуправе и у Немачкој.¹² Преференцијално гласање, наравно, не мора увек бити и инструмент спречавања или ублажавања партијског монопола у локалној политици. Напротив, оно може послужити и као институционални механизам за организовање клијентелистичког гласања. Поједина истраживања, на пример, у Италији показују да се преференцијално гласање у неким регијама повезује са клијентелистичком традицијом. На пример, у северним регијама, изразито богатим социјалним капиталом, бирачи гласају за странке, а у јужнијим, сиромашнијим и неразвијеним регијама велики број бирача гласа персонално за политичке „покровитеље”.¹³ Благи облик клијентелизма постоји и у неким покрајинама у Немачкој. На пример, у покрајини Баден-Винтерберг, према закону, на гласачком листићу на локалним изборима уз име и презиме наводе се и титула кандидата, односно његово занимање и адреса. Према статистичким подацима, око једне трећине самосталних кандидата који

10 *Report By the Steering Committee on the Local regional Democracy, Electoral systems and Voting Procedures at the Local Level*, Bruxelles, 1998, Council of Europe Publ., стр. 12–32.

11 Hoffman/Marinot, стр 94–100.

12 *Report By the Steering Committee on the Local regional Democracy*, стр 31.

13 Putnam Robert, *Kako građansku demokraciju učiniti djelotvornom – građanske tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003.godine, стр. 106.

су изабрани у представничка тела локалне самоуправе у тој немачкој покрајини чине појединци који имају сталну или потенцијалну клијентелу – лекари, адвокати, професори, неговатељице, болничарке, пекари, месари и слично.¹⁴

4. Избор начелника и градоначелника

Начелници, поглавари, председници... општина и градоначелници градова бирају се непосредно или посредно и увек већинским изборима јер је реч о инокосном органу локалне самоуправе. Иако се формално ради о једном аспект локалног изборног права, избор начелника и градоначелника излази из домена изборног права и утиче на сам систем локалне самоуправе, јер се тим избором успоставља посебна институција локалне самоуправе са властитим легитимитетом. Уколико је ова функција озакоњена и посебним овлашћењима, избори добијају на значају и могу имати бројне реперкусије на односе и функционисање органа локалне самоуправе.

Непосредни избори начелника и градоначелника врше се по законски утврђеној процедури и законски одређеним терминима, општим, непосредним и тајним изборима. Практикују се и избор апсолутном и релативном већином са различитим модалитетима у погледу прага излазности и услова за учешће у другом кругу. Циљ непосредних избора инокосних функционера у локалној самоуправи јесте јачање њихове позиције у вршењу законских овлашћења, али и у евентуалним конфликтима са представничким телом у локалној заједници.

Табела 2. Системи избора начелника/градоначелника у појединим европским земљама 2002.

Земља	Трајање мандата (у год.)	Непосредни/посредни избори	Изборни систем
Албанија	3	непосредни	апсолутна већина гласова свих бирача у 1. кругу; ужи избори између два кандидата са највише гласова у 2. кругу
Аустрија	5–6	непосредни (Градишће, Корушка, Тирол); посредни (у осталим савезним покрајинама)	апсолутна већина гласова у 1. кругу; ужи избори између два кандидата са највише гласова у 2. кругу
Белгија	6	посредни	потврђује их монарх
Бугарска	4	посредни (у општинама са мање од 500 становника); непосредни (у општинама са више од 500 становника)	апсолутна већина у 1. кругу; у 2. круг улазе три кандидата са највише гласова у 1. кругу

¹⁴ Kasapović, стр.78.

Земља	Трајање мандата (у год.)	Непосредни/посредни избори	Изборни систем
Естонија	3	посредни	апсолутна већина одборника
Француска	6	посредни	апсолутна већина у 1. и 2. кругу; релативна већина у 3. кругу
Ирска	1	посредни	апсолутна већина у 1. кругу; систем елиминације најлошијих кандидата
Италија	4	непосредни	- релативна већина у општинама са мање од 15.000 становника; - апсолутна већина у општинама са више од 15.000 становника
Македонија	4	непосредни	апсолутна већина, уз обавезу учествовања најмање 50% бирача; у 2. кругу учествују сви кандидати који су у 1. кругу добили најмање 10% гласова бирача
Холандија	6	посредни	градоначелнике општина и градова до 50.000 становника именује монарх, а са више од 50.000 становника влада, и то на предлог министра унутрашњих послова
Норвешка	4	посредни	апсолутна већина у 1. кругу; релативна већина у 2. кругу
Немачка	5–9	непосредни	апсолутна већина
Румунија	4	непосредни	апсолутна већина
Словачка	4	непосредни	релативна већина
Словенија	4	непосредни	апсолутна већина
Шпанија	4	посредни	- апсолутна већина - релативна већина - систем open council
Турска	5	непосредни	релативна већина

Извор: Касаповић, стр. 79–80.

Посредни избор начелника и градоначелника врше представничка тела у локалној самоуправи. Разумљиво, да би неко био изабран, мора освојити већину гласова представника. Како се представници у локалним представничким телима често бирају пропорционалним изборним системом, за избор начелника и градоначелника нужне су коалиције како би се постигла апсолутна већина гласова. Тако се на локални ниво преноси политичка матрица власти са националног нивоа, где парламентарна коалициона већина бира премијера и владу, што наравно не мора увек значити и пресликавање конкретних партијских коалиција са централног на локални ниво, напротив.

Начин избора начелника и градоначелника утиче на карактер система локалне самоуправе. Дуалистички системи у којима представничка тела и начелници и градоначелници имају изворне, законске, самосталне надлежности подразумева

непосредан избор начелника и градоначелника, чиме се успоставља начело биполарне демократске легитимације. Насупрот њима, у монистичком систему начелник и градоначелник подређени су представничком телу локалне заједнице и њихово деловање условљено је вољом већине. Двојни систем власти и непосредан избор начелника и градоначелника није у свим земљама произвео истоветне последице. У Немачкој је он начелнике и градоначелнике претворио у „плебисцитарне господаре” изнад партија и локалних скупштина. Зато се с правом упозорава да заводљивост непосредног избора челних људи општина и градова може прерасти у „локални президенцијализам” и променити карактер установе локалне самоуправе.¹⁵

5. Генеза изборног система – нормативни оквир

Локална самоуправа у Србији има двовековну традицију и бурну генезу. Честе промене устава, државног оквира, политичког уређења и институција учинили су је не само динамичном, него и једном од најтрајнијих и највиталнијих политичких установа. Од локалне управе, до локалне самоуправе по узору на развијене европске државе, и комуналног система и поновне ревитализације, мењане су организационе јединице, њихова величина, органи, овлашћења, однос према централним органима, па и начин избора представника који су управљали локалном влашћу.¹⁶ Процес редемократизације од 1990. године до данас потврђује овај општи тренд: често су и суштински мењани нормативни модел локалне самоуправе и изборни систем за одборнике скупштина општина и градова.

За четврт века у Србији су испробана три модела изборног система за избор одборника у скупштинама општина и градова: двокружни већински систем, систем релативне већине и пропорционални систем са једном изборном јединицом. Већински изборни модели доминирали су у првој деценији редемократизације, а пропорционални систем обележио је остали период и данас је на снази.¹⁷

У два изборна циклуса 1992. и 1996. године одборници су бирани по двокружном већинском систему. Пасивно и активно бирачко право је било изједначено – стицало се пунолетством, држављанством, пословном способношћу и пребивалиштем. Општине су имале од 25 до 70 одборника, а скупштина Града Београда

¹⁵ Исто, str.78.

¹⁶ Види шире у: Милосављевић, Богољуб, *Два века локлане самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, Стална конференција општина и градова – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015.

¹⁷ Јовановић Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији”, *Политичка ревија* (XX) VII, Вол 16, 2/2008, стр.351–378.

110 одборника. Одборници су бирани у једномандатним изборним јединицама са приближно истим бројем бирача. Кандидате су могли предлагати странке, коалиције или грађани, који су морали сваког кандидата подржати потписима најмање 30 бирача у изборној јединици. Изабраним се сматрао кандидат који добије апсолутну већину од оних који су гласали. Ако нико од кандидата није добио потребну већину, организован је други круг избора, у којем су учествовала два кандидата са највећим бројем гласова. То је био практично прекопиран изборни модел за избор народних посланика, с тим што је он после првих избора за Народну скупштину замењен пропорционалним изборним системом.¹⁸

Двокружни већински изборни систем на локалном нивоу замењен је 1999. године системом релативне већине. Сви остали елементи су остали углавном непромењени, али се мандат додељивао кандидату који освоји највише гласова. Овај изборни модел примењен је само једном у избору одборника општина и градова 2000. године.¹⁹

Променом система локалне самоуправе 2002. године после три изборна циклуса напушта се већински изборни модел и уводи пропорционални изборни систем са општином или градом као једном изборном јединицом, затвореном блокираном листом, законским изборним прагом од 3% важећих гласова и Хер-Нимајеровом формулом за расподелу мандата. Тиме се по први пут у посматраном периоду изборни систем за одборнике и народне посланике хармонизује. Грађани непосредно бирају само председника Републике и посланике Скупштине АП Војводине. Општине су бројале од 19 до 75 одборника. Листа је морала бити подржана потписима 30 бирача по кандидату или са 200 потписа бирача у општини или граду као целини. Копирањем изборног система за народне посланике прекопирана је и пракса да странке и коалиције додељују мандате у оквиру добијеног броја одборничких места, не по редоследу на листи него слободном вољом, руковођене само интерним страначким интересима, кршећи тако једно до светих начела демократских избора – непосредност. Важна новина је и по први пут непосредно бирање председника општина и градоначелника. Избори за одборнике и председнике јединица локалне самоуправе истовремено су по први пут регулисани посебним изборним законом.²⁰ Ова изборна правила важила су само у изборном циклусу 2004. године.

Она су делимично нивелирана 2007. године са циљем да се смањи изразита фрагментираност локалних парламената као последица ниског изборног прага и спречи манипулација покретањем опозива непосредно бираних председника општина и градоначелника. Најважније новине су укидање непосредног избора председника општина и градоначелника, повећање законског изборног прага на 5% важећих гласова, увођење система највећег количника, Д'Онтове формуле, за

18 Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 79/92 и 12/93).

19 Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 49/99 и 27/01).

20 Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, број 70/07).

транспоноване гласова у мандате и фактичко увођење везаног страначког мандата за одборнике.²¹ Наиме, непосредан избор челних људи локалне самоуправе произвео је бројне проблеме у функционисању општина и градова јер су веома често покретани поступци за њихов опозив, првенствено у срединама у којима иза непосредно изабраног председника није стајала скупштинска – страначка или коалициона већина. То је доводило до честих опструкција и блокада у раду органа локалне самоуправе. Брзо као што је уведен, непосредан избор председника општина је онемогућен нејасним уставним одредбама „да Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине у складу са законом и статутом”.²² Настојећи да спречи „трговину мандатима” и честу праксу „страначких прелетаца”, који су деформисали вољу бирача и додатно дестабилизовали представничке институције, Устав Републике Србије из 2006. године је предвидео могућност „да посланик, у складу са законом, може ставити на располагање свој мандат странци са чије листе је изабран...”. Закон о локалним изборима применио је то чак и на кандидате за одборнике, чиме се фактички узаконила пракса тзв. „бланко оставки”. Епилог је интервенција Уставног суда, који је одредбе о праву странака да мимо редоследа на изборној листи додељују мандате и од кандидата узимају изјаве којима слободно располажу одборничким мандатом прогласио неуставним.²³

Пропорционални изборни модел са наведеним модалитетима послужио је за избор одборника у три изборна циклуса, а извесно је да ће се по истом моделу бирати одборници и на предстојећим изборима. Условно, он је најдуже у употреби и видљиве су консеквенце које он производи у систему политичке репрезентације и функционисања локалне самоуправе.

Табела 3. Основни елементи изборног система у години избора

Година избора	ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ ПО ГОДИНАМА ИЗБОРА			
	Народна скупштина 250 народних посланика	Скупштине градова/општина од 30 до 90 одборника	Председник Републике Србије	Скупштина АП Војводине 120 посланика
1990.	Већински – два круга Цензус излазности: 50% у првом кругу		100 потписа грађана Праг излазности: 50% Мандат: већина од броја оних који су гласали	
1992.	Пропорционални 9 изборних јединица Изборни праг: 5% Листа затворена/блокирана Д'Онтов метод	Већински – два круга Цензус излазности: 50% први круг	10.000 потписа грађана Праг излазности: 50% Мандат: већина од броја оних који су гласали	Већински – два круга Цензус излазности: 50% у првом кругу Већински Релативна већина

21 Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, број 70/07).

22 Устав Републике Србије, члан 191. став 4. и члан 102. став 2. („Службени гласник РС”, број 98/2006).

23 Одлука Уставног суда бр.1 Уж.52/08 од 21. 4. 2010. године („Службени гласник РС”, број 34/10).

Година избора	ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ ПО ГОДИНАМА ИЗБОРА			
	Народна скупштина 250 народних по- сланика	Скупштине градова/општина од 30 до 90 одборника	Председник Републике Србије	Скупштина АП Војводине 120 посланика
1993.	Пропорционални 9 изборних јединица Изборни праг: 5% Листа затворена/бло- кирана Д'Онтов метод			
1996.		Већински – два круга Цензус излазности: 50% у првом кругу		Већински – два круга Цензус излазности: 50% Други круг – три кандидата
1997.	Пропорционални 29 изборних јединица Изборни праг: 5% Листа затворена/бло- кирана Д'Онтов метод		10.000 потписа грађана Праг излазности: 50% Мандат: већина од броја оних који су гласали	
2000.		Већински Релативна већина		Већински – два круга Цензус излазности: 50% Други круг – три кандидата
2001.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листа затворена/бло- кирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод			
2002.			10.000 потписа грађана Праг излазности: 50% Мандат: већина од броја оних који су гласали	

Година избора	ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ ПО ГОДИНАМА ИЗБОРА			
	Народна скупштина 250 народних по- сланика	Скупштине градова/општина од 30 до 90 одборника	Председник Републике Србије	Скупштина АП Војводине 120 посланика
2003.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листа затворена/бло- кирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод		10.000 потписа грађана Праг излазности: 50% Мандат: већина од броја оних који су гласали	
2004.		Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 3% Листа затворена/бло- кирана Странке додељују ман- дате Хер-Нимајерова фор- мула	10.000 потписа грађана Мандат: већина од броја оних који су гласали	Мешовити: 60+60 Већински – два круга Цензус излазности: 50% Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/ блокирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод
2007.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод			

Година избора	ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ ПО ГОДИНАМА ИЗБОРА			
	Народна скупштина 250 народних по- сланика	Скупштине градова/општина од 30 до 90 одборника	Председник Републике Србије	Скупштина АП Војводине 120 посланика
2008.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Странке додељују ман- дате Д'Онтов метод	10.000 потписа грађана Мандат: већина од броја оних који су гласали	Мешовити: 60+60 Већински – два крuga Цензус излазности: 50% Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/ блокирана Странке додељују мандате Д'Онтов метод
2012.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Додела мандата по редоследу на листи Д'Онтов метод	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Додела мандата по ре- доследу на листи Д'Онтов метод	10.000 потписа грађана Мандат: већина од броја оних који су гласали	Мешовити: 60+60 Већински – два крuga Цензус излазности: 50% Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/ блокирана Додела мандата по редоследу на листи Д'Онтов метод
2014.	Пропорционални Једна изборна јединица Изборни праг: 5% Листе националних мањина – природни праг Листа затворена/бло- кирана Додела мандата по редоследу на листи Д'Онтов метод			

6. Избор одборника – последице изборног система

Седам изборних циклуса за одборнике локалних самоуправа и десет година примене пропорционалног изборног модела са једном изборном јединицом, затвореном блокираном листом и изборним прагом од 5% произвели су низ консеквенци по функционисање локалне самоуправе, страначки систем и консолидовање демократије. Каталог тих последица превазилази потребе ове публикације па ћемо навести само најмаркантније од њих.

Прво, истовремено одржавање локалних и парламентарних и председничких избора позитивно је утицало на ниво изборне партиципације. Излазност на биралиштима је далеко већа него када би се локални избори одржавали одвојено од избора народних посланика или председника Републике. Међутим, то је имало своју цену. Она је најизраженија у замагљивању идентитета и посебности проблема и потреба локалне самоуправе. Истовремено одржавање парламентарних, председничких и локалних избора у први план је истакло проблеме и програме од националног значаја. Локалне политике остале су у другом плану. И поред тога, резултати избора показују да бирачи не гласају унисоно. Различит број гласова странака и коалиција на парламентарним и локалним истовремено одржаним изборима креће се у неким случајевима од неколико десетина до неколико стотина хиљада гласова и речито говори да бирачи имају став о програму, политици и кандидатима на различитим нивоима власти, односно да локални избори нису пука рефлексација изборних исхода парламентарних и председничких избора.

Друго, локални избори по пропорционалном изборном моделу са блокираном листом довели су до деперсонализације кандидата и одборника. Кандидати своје личне карактеристике које их препоручују за представника у локалним парламентима маскирају затвореном листом. Они немају потребе да се лично ангажују и на основу својих квалитета траже мандат од грађана. За њих то чине странка и лидер. Повратно, такав одборник нема ни обавезу да комуницира са бирачима или то чини углавном посредством страначких активиста. Последица је да грађани не знају ко им је одборник, а одборници се, услед нестанка уже изборне јединице, више сматрају страначким делегатима него представницима грађана. То слаби одговорност представника, а дугорочно ће демотивисати грађане и гурати их у апстиненцију.

Треће, овакав изборни модел води директној деформацији у територијалној репрезентацији. Наиме, као и на централном нивоу код избора народних посланика, видљиво је да актуелни изборни модел води натпредстављености урбаних

и потпредстављености руралних и приградских делова јединица локалне самоуправе. Одсуство представника тих делова значи слабљење њиховог утицаја на одлучивање, што посредно може имати трајне последице по функционисање локалних власти.

Четврто, актуелни изборни модел није допринео стабилизацији страначког система, иако су затворена листа и пропорционална расподела мандата инструменти који то треба да подстичу. Изборни модел је фрагментирао локалну страначку сцену и донео апсолутну доминацију централних страначких органа у односу на локалне одборе. Последице су или пасивност страначких филијала или стални расколи и фракционализације.

Пето, групе грађана показују, с једне стране, потенцијал грађанског ангажмана и критику странчарења у борби за локалне парламенте. Овај облик учешћа на локалним изборима и локалним политикама опстао је у жестокој страначкој конкуренцији, али није се развио као начелно посматрано релевантан изборни актер. Нема јасних података колико су ове форме учешћа на локалним изборима заиста производ цивилног друштва, страначких отпадника незадовољних страначком политиком или прикривених страначких кандидата. Истовремено избори су само спорадично изнедрили снажне локалне странке које су успеле да издрже јаку политичку конкуренцију странака иза којих је стајала централна власт.

Шесто, настојања централних власти да одборничке већине уподобе коалиционим савезима у Народној скупштини прерасли су у правило. После парламентарних избора не само да странке које формирају парламентарну већину и владу отвореним договорима рекомпонују већине у локалним парламентима, него и врло често одборници настоје да формирају већину која ће бити идентична оној на централном нивоу. То најречитије сведочи о свести да је локална самоуправа само „привезак” или деташман централне власти, што чува оне матрице политичке културе које негују поданичке, парохијалне, а не партиципативне елементе.

Ови и бројни други проблеми изазвани директно изборним системом препознати су у стручним круговима. Њих су свесни и странке и политичари који имају моћ да систем мењају. Списак идеја за елиминисање наведених последица је дугачак. Креће се у распону од враћања на већински изборни систем, преко различитих варијанти мешовитих изборних система, до отворених листа и преференцијалног гласања. Шта ће од тога бити узето као „лек” зависиће од односа снага, али и свести о томе да консолидација демократије захтева директније укључивање грађана у избор представника и директне изборе.

III ПРИКАЗ ЗАКОНА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Циљ приказа кључног закона на коме почива наш систем локалне самоуправе јесте да укаже на основне институте садржане у њему, као и да осветли поједина решења са аспекта његове практичне примене.

Важећи Закон о локалној самоуправи, као и Закон о локалним изборима, усвојен је крајем 2007. године. Разлози за доношење ових закона су били вишеструки. То су, пре свега, усклађивање са Уставом Републике Србије, стварање услова за расписивање избора, што је било предвиђено чланом 3. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, али и потреба за стабилизацијом система локалне самоуправе, који је био озбиљно угрожен честим блокадама у раду органа јединица локалне самоуправе. Политичке околности које су пратиле доношење ових закона, пре свега атмосфера створена различитим тумачењем члана 3. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, допринеле су томе да се закони усвоје без претходне јавне расправе, што наравно има одређене последице, изражене у мањим непрецизностима. Упркос томе, у парламенту су закони добили изненађујуће велику подршку посланика уз врло мало примедби, закони су уз мање измене (Измене и допуне закона о локалним изборима) и даље на снази, законска решења су допринела испуњењу услова за ратификацију Европске повеље о локалној самоуправи и, што је најважније, успостављен је оквир за стабилан и функционалан систем локалне самоуправе и даљу децентрализацију. Овај увод не би био потпун без подсећања да су два члана Закона о локалним изборима оглашена неуставним. Наиме, Уставни суд је у својој одлуци од 21. априла 2010. године утврдио да чланови 43. и 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са Уставом односно са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Ради се о решењима из наше тадашње политичке праксе која се односе на „бланко оставке” и расподелу мандата по слободном нахођењу подносиоца изборне листе. Ова решења су била ослоњена на члан 102. Устава Републике Србије и била су одраз општег политичког сагласја парламентарних странака, као и сама Уставна одредба. Одлуком Уставног суда Закон о локалним изборима и наша политичка пракса су значајно поправљени, а систем локалне самоуправе је добио на легитимитету, с тим што кључни дефицити који проистичу из пропорционалног и деперсонализованог изборног система овим нису елиминисани.

1. Опште напомене

Раније важећи Закон о локалној самоуправи из 2002. године, и поред добрих идеја и решења, садржао је одређене мањкавости које су довеле у питање функционисање целог система локалне самоуправе. Наиме, више од половине јединица локалне самоуправе је имало озбиљне проблеме у функционисању који се нису могли решити „једноставним” распуштањем скупштине јединице локалне самоуправе. То се пре свега тиче међусобних односа органа јединица локалне самоуправе, односно чињенице да се прибегло директном избору председника општина и градоначелника, што захтева врло прецизно дефинисање улоге сваког органа и другачију политичку праксу од оне која карактерише наш локални политички живот. Овакво решење је „закономерно” водило до блокаде рада у јединици локалне самоуправе, бројним нежељеним сценама и спорним одлукама, увек када дође до било каквог озбиљнијег неслагања скупштинске већине и председника општине односно градоначелника. Стога је било неопходно пре свега стабилизovati систем локалне самоуправе прецизним и одрживим законским решењима.

Законом о локалној самоуправи уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим активима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе. Локалну самоуправу Закон дефинише као право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно или преко слободно изабраних представника, као и право и способност органа локалне самоуправе да у границама закона уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности.

У складу са чланом 188. став 1. Устава, који одређује да су јединице локалне самоуправе општине, градови и Град Београд, Закон о локалној самоуправи утврђује да се локална самоуправа остварује у општини, граду и Граду Београду.

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа и може се основати уколико су испуњени одређени економски, друштвени и други оправдани разлози и уколико има најмање 10.000 становника. Изузетно, ако постоје нарочито оправдани разлози може се основати и ако има мање од 10.000 становника. Међутим, имајући у виду сложене надлежности јединица локалне самоуправе и тежњу за даљим преношењем надлежности на јединице локалне самоуправе, проблеме са кадровском структуром, као и изворима финансирања, ова одредба вероватно никада неће бити остварена у пракси.

Законом је град дефинисан као јединица локалне самоуправе која је утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни

центар ширег подручја и има више од 100.000 становника уз могућности да, када за то постоје посебни економски, географски или историјски разлози, за град буде утврђена јединица локалне самоуправе и са мање од 100.000 становника.

Јединица локалне самоуправе има својство правног лица, територију и седиште, симболе и празник, може оснивати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, образовати облике месне самоуправе, сарађивати и удруживати се са другим јединицама локалне самоуправе у земљи или у иностранству.

2. Надлежности јединица локалне самоуправе

Надлежности општина су утврђене системом отворене енумерације, те је чланом 20. Закона предвиђено да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:

1. доноси програме развоја;
2. доноси урбанистичке планове;
3. доноси буџет и завршни рачун;
4. утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
5. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлотом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;
6. стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;
7. спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
8. доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
9. доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе;

10. уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;
11. стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;
12. уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
13. уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутоксипревоза путника;
14. уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;
15. оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
16. оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
17. оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;
18. организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;
19. организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
20. доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури;
21. уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;

22. стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
23. подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;
24. стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;
25. управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
26. уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
27. организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
28. образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;
29. помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;
30. подстиче и помаже развој задругарства;
31. организује службу правне помоћи грађанима;
32. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
33. утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
34. стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
35. прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
36. образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
37. уређује организацију и рад мировних већа;
38. уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;
39. обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

Дакле, овим чланом утврђују се послови општина, али је регулисање тих послова, уређивање надлежности општина, углавном у секторским законима, као што су, на пример, Закон о комуналним делатностима или Закон о планирању и изградњи и др.

Поред надлежности које су утврђене за општине, за градове је предвиђено да, у складу са законом, образују комуналну полицију те да могу имати и друге надлежности и послове државне управе који су им законом поверени, а да ће се положај Града Београда уредити посебним законом.

Законом је утврђено да се поједини послови државне управе законом могу поверити свим или појединим општинама односно јединицама локане самоуправе. Имајући у виду саму природу поверених послова, средства за њихово обављање се обезбеђују у буџету Републике, а одговорност за извршавање поверених послова је и даље на Влади и органима државне управе, што је предвиђено чланом 51. Закона о државној управи.

3. Органи јединица локалне самоуправе

Органи јединице локалне самоуправе су скупштина, председник / градоначелник, веће и управа.

3.1. Скупштина јединице локалне самоуправе

Устав је у члану 180. став. 1. утврдио скупштину као највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. У складу са том уставном одредбом, Закон утврђује да је скупштина највиши орган јединице локалне самоуправе који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Скупштину чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом. Број одборника у скупштини утврђује се статутом, с тим што не може бити мањи од 19 ни већи од 75 у општинама односно 90 у градовима, изузев Града Београда, чија скупштина има 110 одборника. Одборник ужива имунитет од кривичног прогона, притварања или кажњавања због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и радних тела. Скупштина се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине. Закон утврђује да одборник не може бити лице које именује односно поставља скупштина нити запослени у управи јединице локалне самоуправе. Ако запослени у управи буде изабран за одборника, права и обавезе по основу рада мирују му док траје његов одборнички мандат. Даном потврђивања одборничког мандата лицима које је именovala,

односно поставила скупштина јединице локалне самоуправе престаје функција на коју су именовани односно постављени. Одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку (Закон о локалним изборима).

Закон утврђује да скупштина обавља следеће послове:

1. доноси статут јединице локалне самоуправе и пословник скупштине;
2. доноси буџет и завршни рачун;
3. утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
4. доноси програм развоја и појединих делатности;
5. доноси урбанистички план и уређује коришћење грађевинског земљишта;
6. доноси прописе и друге опште акте;
7. расписује референдум и референдум на делу територије, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу;
8. оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом и врши надзор над њиховим радом;
9. именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом;
10. бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине;
11. поставља и разрешава секретара скупштине;
12. бира и разрешава председника општине односно градоначелника и, на његов предлог, бира заменика председника општине односно градоначелника и чланове већа;
13. утврђује таксе и друге локалне приходе који припадају јединици локалне самоуправе по закону;
14. утврђује накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
15. доноси акт о јавном задуживању, у складу са законом којим се уређује јавни дуг;
16. прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката;
17. даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану;
18. даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу;
19. даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја јединице локалне самоуправе;
20. обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Разуме се да ове послове скупштина обавља у складу са одговарајућим секторским законима. На пример, иако је у тачки 9 овог члана предвиђено да скупштина именује и разрешава директоре јавних о предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач, то не важи за директоре школа и предшколских установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, већ је њихов избор уређен чланом 60. Закона о основама система образовања и васпитања.

Скупштина одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја одборника, одлуке се доносе већином гласова присутних одборника (релативна већина), уколико законом или статутом није другачије одређено. О доношењу статута, буџета и урбанистичких планова одлучује се већином гласова од укупног броја одборника (апсолутна већина). Скупштина се састаје најмање једном у три месеца. Седницу скупштине сазива председник скупштине, а дужан је да седницу закаже на захтев председника општине односно градоначелника, већа или једне трећине одборника у року од седам дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева. Ако председник скупштине не закаже седницу, седницу може заказати подносилац захтева, а председава јој одборник кога одреди подносилац захтева. Председник скупштине може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује скупштина. Ове напред наведене одредбе о сазивању и одлагању седнице јединице локалне самоуправе последица су чињенице да је у пракси било великог броја неспоразума, сукоба, злоупотребе овлашћења и различитог тумачења у погледу заказивања или пак одлагања започете седнице скупштине. Стога се законодавац одлучио за прецизно регулисање ових института како би се избегли било какви проблеми у функционисању овог органа.

Седнице скупштине су јавне, а изузетно скупштина може одлучити да седница не буде јавна из разлога безбедности и других разлога утврђених законом. Скупштина оснива стална или повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности. Радна тела дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина и обављају друге послове утврђене статутом.

Председник скупштине организује рад скупштине, сазива њене седнице и председава седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом, и може бити на сталном раду у општини односно граду. Председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Скупштина има секретара, који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скупштине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири године и може бити поново постављен. За секретара скупштине јединице локалне самоуправе може бити постављено лице са завршеним правним факултетом, положеним стручним испитом за рад у органима управе и радним искуством од најмање три године. Скупштина јединице локалне самоуправе

може, на предлог председника скупштине, разрешити секретара и пре истека мандата. Секретар може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности. Заменик секретара скупштине поставља се и разрешава на исти начин и под истим условима као и секретар. Питања која се односе на рад и вођење седнице скупштине јединице локалне самоуправе која нису уређена законом, уређују се пословником.

3.2. Председник општине / градоначелник

Извршни органи јединице локалне самоуправе су веће и председник општине односно градоначелник. Извршне органе бира скупштина и њој су одговорни. Њихова основна функција је извршавање одлука највишег органа јединице локалне самоуправе – скупштине.

Председника општине / градоначелника бира скупштина, на предлог председника скупштине, из реда одборника, на мандат од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Председник општине / градоначелник има заменика, који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик председника општине / градоначелника се бира на предлог председника општине / градоначелника на исти начин као и председник општине / градоначелник. Председнику општине / градоначелнику и заменику избором на ове функције престаје мандат одборника у скупштини јединице локалне самоуправе. Председник општине / градоначелник и заменик су на сталном раду у јединици локалне самоуправе.

Закон утврђује послове које обавља председник општине односно градоначелник и то:

1. представља и заступа јединицу локалне самоуправе;
2. предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
3. наредбодавац је за извршење буџета;
4. усмерава и усклађује рад управе;
5. доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
6. врши и друге послове утврђене статутом и другим актима јединице локалне самоуправе.

У погледу овлашћења председника општине односно градоначелника да представља и заступа јединицу локалне самоуправе, у пракси се појавило као спорно питање да ли то подразумева и заступање у поступцима где се јединица локалне самоуправе појављује као странка, имајући у виду одредбе раније важећег Закона о јавном правобранилаштву. У том смислу је Виши трговински суд ВИ Иж. 638/2006 од 6. априла 2006. године заузео став да функције јавног правобранилаштва не искључују председника општине као законског заступника који је

овлашћен да заступа општину. Ако се имају у виду одредбе новог Закона о правобранилаштву, нема основа да се заузме другачији став.

3.3. Општинско/градско веће

Веће чине председник општине / градоначелник, његов заменик и чланови чији је број утврђен статутом и не може бити већи од 11 (законом је за Град Београд утврђено да веће има 13 чланова). Чланове већа бира скупштина, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника. Кандидате за чланове већа предлаже кандидат за председника општине / градоначелника односно председник општине / градоначелник. Закон садржи појам истовременог одлучивања о избору извршних органа. Ту је потребно указати да се не ради о тзв. одлучивању у целини, већ само о временској одредници када се врши одлучивање, али се за сваког кандидата гласа понаособ. Председник општине / градоначелник је председник већа. Заменик председника је члан већа по функцији. Број чланова већа које скупштина бира на предлог председника општине / градоначелника не може бити већи од 11. Чланови већа које бира скупштина не могу истовремено бити и одборници, али одборнички мандат није услов за избор за члана већа. Одборнику који буде изабран за члана већа престаје одборнички мандат. О престанку мандата, као и приликом избора председника / градоначелника и заменика, одлуку доноси скупштина, и то одмах, на истој седници. Дакле, престанак мандата се у сваком случају утврђује скупштинском одлуком, а против такве одлуке, односно изостанка такве одлуке обезбеђена је судска заштита. Чланови већа могу бити задужени за једно или више одређених подручја из надлежности јединице локалне самоуправе. Чланови већа могу бити на сталном раду у општини.

Закон утврђује да веће обавља следеће послове:

1. предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина;
2. непосредно извршава одлуке и друге акте скупштине јединице локалне самоуправе и стара се о њиховом извршавању;
3. доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године;
4. врши надзор над радом управе јединице локалне самоуправе, поништава или укида акте управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина;
5. решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности јединице локалне самоуправе;
6. стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике односно аутономне покрајине;
7. поставља и разрешава начелника управе јединице локалне самоуправе односно начелнике управа за поједине области.

Веће и председник општине / градоначелник не доносе опште акте, изузев одлуке о привременом финансирању, коју доноси веће и која је по својој природи општи акт. С друге стране, иако би ово правило требало да се поштује с обзиром на улогу скупштине јединице локалне самоуправе, могуће је да се секторским законом утврди и другачије, као што је то случај са чланом 11. Закона о комуналним делатностима, који, истина не баш потпуно јасно, отвара могућност да веће донесе одлуку из надлежности скупштине.

Председник општине односно градоначелник представља веће, сазива и води његове седнице и одговоран је за законитост рада већа. Стога је он овлашћен и дужан да обустави примену одлуке већа за коју сматра да није сагласна закону, а наставу спорну ситуацију ће по природи ствари решити скупштина. Веће може да одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја његових чланова. Веће одлучује већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом за поједина питања није предвиђена друга већина. Организација, начин рада и одлучивања већа, детаљније се уређују његовим пословником.

Као што је напред наведено, извршни органи за свој рад одговарају скупштини јединице локалне самоуправе. То укључује и могућност разрешења председника / градоначелника, што за собом повлачи и престанак мандата заменика и чланова већа.

Председник општине односно градоначелник може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на образложен предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран. О предлогу за разрешење председника општине / градоначелника мора се расправљати и одлучивати у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику скупштине. Ако скупштина не разреши председника општине односно градоначелника, одборници који су поднели предлог за разрешење не могу поново предложити разрешење, пре истека рока од шест месеци од одбијања претходног предлога.

Заменик председника општине / градоначелника односно члан већа могу бити разрешени пре истека времена на које су бирани, на предлог председника општине / градоначелника или најмање једне трећине одборника, на исти начин на који су изабрани. Истовремено са предлогом за разрешење заменика или члана већа, председник општине / градоначелник је дужан да поднесе предлог за избор новог заменика или члана већа скупштине, која истовремено доноси одлуку о разрешењу и о избору. Председник општине / градоначелник, заменик или члан већа који су разрешени или су поднели оставку, остају на дужности и врше текуће послове до избора новог председника општине / градоначелника, заменика или члана већа. Престанком мандата скупштине јединице локалне самоуправе престаје мандат извршних органа јединице локалне самоуправе, с тим да они врше текуће послове из своје надлежности до ступања на дужност новог председника општине / градоначелника и већа односно председника и чланова привременог органа ако је скупштини мандат престао због распуштања скупштине.

3.4. Општинска/градска управа

Општинска/градска управа врши управну функцију у оквиру права и дужности јединице локалне самоуправе. Закон наводи да она обавља следеће послове:

1. припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина, председник општине / градоначелник и веће;
2. извршава одлуке и друге акте скупштине, председника општине / градоначелника и већа;
3. решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности јединице локалне самоуправе;
4. обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине;
5. извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено јединици локалне самоуправе;
6. обавља стручне и друге послове које утврди скупштина, председник општине / градоначелник и веће. Дакле, управа јединице локалне самоуправе не доноси прописе, мада је могуће да се секторским законима предвиди да управа јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова доноси прописе.

Управа се образује као јединствени орган, а могу се образовати и управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Управом, као јединственим органом, руководи начелник, кога поставља веће на период од пет година на основу јавног конкурса, а одговоран је за свој рад и рад управе скупштини и већу, у складу са статутом и актом о организацији управе јединице локалне самоуправе. Мандат од пет година и јавни конкурс служе томе да обезбеде континуитет обављања послова управе јединице локалне самоуправе и да истакну потребу за професионализацијом и деполитизацијом ове функције. За начелника управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. За разрешење начелника у закону нису постављени посебни услови. Кад се управа организује у више управа, радом сваке управе руководи начелник. За начелника управе може бити постављено лице које има одговарајући факултет у односу на делокруг управе, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. Ово свакако не би требало да искључује правни факултет, независно од управе о којој се ради, ако се има у виду природа управних послова и органа управе, већ би пре требало да се разуме као могућност да се за начелника одређене управе постави и лице које је завршило факултет који одговара делокругу управе. Независно од тога да ли је управа организована као јединствена или у више управа, у оквиру управе/управа, за вршење сродних послова могу се образовати унутрашње организационе јединице.

Начелник управе може имати заменика, који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик начелника управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник. Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник.

Статутом општине/града може се предвидети да се у управи постављају помоћници председника општине / градоначелника за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.). Помоћници покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за које су постављени и врше друге послове утврђене актом о организацији општинске управе. Помоћнике поставља и разрешава председник општине / градоначелник. У општинској управи може бити постављено највише три помоћника председника а у градској управи 5 помоћника градоначелника. Дужина њиховог мандата није одређена већ зависи од одлуке председника општине / градоначелника. Они немају никаква извршна овлашћења нити могу да руководе унутрашњим организационим јединицама.

Акт о организацији управе доноси скупштина јединице локалне самоуправе на предлог већа, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији доноси начелник уз сагласност већа.

Један од послова општинске/градске управе је и управни надзор. У обављању управног надзора општинска/градска управа може: 1) наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року; 2) изрећи мандатну казну; 3) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка; 4) издати привремено наређење, односно забрану; 5) обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за који је тај орган надлежан; 6) предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом. Основни облик управног надзора над извршавањем прописа и општих аката јединице локалне самоуправе је инспекцијски надзор, који обављају инспектори, лица са посебним овлашћењима и одговорностима. Инспектори решењем могу наложити извршење одређених радњи и предузимање мере, могу изрећи мандатну казну, издати одређена наређења и привремене забране и подносити кривичне и прекршајне пријаве. Поред управног надзора над извршавањем прописа и општих аката јединице локалне самоуправе, општинска/градска управа може вршити послове инспекцијског надзора из оквира права и дужности Републике, као поверене послове државне управе. Закон о државној управи утврђује да се послови инспекцијског надзора могу поверити једино органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе. Одредбу истог значења садржи и нови Закон о инспекцијском надзору.

У поступку пред општинском/градском управом примењују се одредбе закона којим је уређен општи управни поступак и закона којим се уређују посебни управни поступци (нпр. закон којим се уређује порески поступак и пореска администрација).

Послове управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом.

4. Непосредни облици учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе

Закон утврђује да су непосредни облици учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.

4.1. Грађанска иницијатива

Грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом. Грађанском иницијативом грађани иницирају доношење одређеног акта, који могу и сами да формулишу у иницијативи, али то није обавезно. Наиме, грађани у грађанској иницијативи могу да наведу циљ и смисао акта који желе да се донесе, а скупштина ће затим формулисати такав акт. Скупштина је дужна да одржи расправу о грађанској иницијативи и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може да буде мањи од 5% бирача. Грађанском иницијативом се дакле не одлучује, али се предлаже и покреће решење неког питања на одређени начин. Поступак остваривања грађанске иницијативе уређен је Законом о референдуму и народној иницијативи.

4.2. Збор грађана

Збор грађана се сазива за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом. Збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе. Збор грађана већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе. Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да, у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге

грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се статутом и одлуком скупштине јединице локалне самоуправе. Тако је у неки статутима територија за коју се сазива број грађана одређена као територија месне заједнице, села или део насељеног места и сл., као сазивачи се појављују председник општине / градоначелник, председник скупштине, одређени број бирача и сл. При утврђивању оваквих одредби мора се водити рачуна о томе да се не ограничава могућност грађана да користе ово демократско право.

4.3. Референдум

Скупштина јединице локалне самоуправе може да распише референдум о питању из своје надлежности, а дужна је да то учини на предлог најмање 10% бирача од укупног број бирача у јединици локалне самоуправе. Поред ове законске одредбе, у статутима су као предлагачи референдума означени и председник општине / градоначелник, председник скупштине, одређени број одборника и други субјекти. Одлука путем референдума је донета ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму је обавезна, а скупштина јединице локалне самоуправе је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у наредном периоду од годину дана од дана доношења одлуке. На питања која нису уређена Законом о локалној самоуправи примењују се одредбе Закона о референдуму и народној иницијативи.

Закон утврђује и обавезу органа и служби јединице локалне самоуправе да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин, да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења као и да свима омогуће подношење притужби на рад и на неправилан однос запослених. На поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор.

5. Месна самоуправа

Закон предвиђа оснивање месних заједница и других облика месне самоуправе, и то као обавезне институције у селима (могу се оснивати за два или више села), а у градовима као факултативне институције. Месна заједница односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Скупштина општине односно скупштина града одлучује, уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе. Ова одлука доноси се већином гласова од укупног броја одборника. Актима месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине/града и актом о оснивању, утврђују се послови које она врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице односно другог облика месне самоуправе. То значи да се ова питања не могу уређивати актом о оснивању месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, што се у пракси дешава. О томе се изјаснио у својој одлуци и Уставни суд Републике Србије. Средства за рад месне заједнице односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из средстава утврђених одлуком о буџету општине/града, укључујући и самодопринос, донација и прихода које месна заједница односно други облик месне самоуправе оствари својом активношћу. Месна заједница односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине/града.

6. Однос органа Републике, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе

Односи органа Републике, територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе заснивају се на међусобној сарадњи, размени мишљења, стручној помоћи, иницијативама и предлозима, као и информисању, у складу са Уставом, законом и другим прописима.

6.1. Надзор над општим правним актима

Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике односно аутономне покрајине који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе благовремено достави тражене податке, списе и исправе. За достављање тражених података, списка и исправа одговоран је председник општине / градоначелник односно секретар скупштине, ако се надзор врши над радом и актима скупштине.

У вези са општим правним актима Закон прописује посебна права и обавезе Владе и надлежних министарстава. Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу

или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије”. Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта. Дакле, Влада је овлашћени предлагач, а одлуку доноси Уставни суд. Уколико Уставни суд утврди да општи акт јединице локалне самоуправе није у складу са Уставом или законом, даном објављивања одлуке Уставног суда тај акт престаје да важи.

Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом, а надлежни орган територијалне аутономије покренуће поступак ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом. Ради се о министарству у чијој је области питање које третира тај акт јединице локалне самоуправе. Дакле, министарство нема право да обустави од извршења такав акт, али то не искључује могућност да Влади предложи да обустави од извршења такав акт и покрене поступак пред Уставним судом.

Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Врховним судом Србије и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења предметни акт до одлуке Врховног суда Србије. Ово решење, које ипак може бити спорно са теоријског и системског аспекта, имајући у виду да је Врховни суд део редовног судства који доноси одлуку која у конкретној правној ствари делује *inter pares*, последица је тежње да овакве ситуације не решавају виши политички органи власти већ независно судство, уз поштовање чињенице да заштита статутарности није у надлежности Уставног суда, мада би по својој природи требало да буде. Отуд се законодавац приклонио овом решењу.

6.2. Надзор над појединачним правним актима против којих није обезбеђена судска заштита

Ако нађе да појединачни акт органа односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита није у сагласности са законом или другим прописом односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне

самоуправе да такав акт укине или поништи. Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлозима ових органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити оспорени акт. Дакле, нису у питању управни акти, против њих је дозвољена жалба, а потом и управни спор, нити су у питању други акти као што су уговори, јер се они могу оспоравати пред редовним судовима, већ су то најчешће у пракси акти о избору одређених функционера, акти о образовање неких тела и сл.

6.3. Распуштање скупштине јединице локалне самоуправе

Свакако најзначајније и системски најосетљивије је овлашћење Владе да на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе распусти скупштину јединице локалне самоуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:

1. скупштина не заседа дуже од три месеца;
2. ако не изабере извршне органе у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
3. не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Ова мера распуштања скупштине не сме да се посматра као нека врста казне-не мере. Њена функција је да се отклони блокада и омогући грађанима право на локалну самоуправу. Стога је законодавац употребио реч „може”, што значи да не мора да се распусти уколико постоје јасне назнаке да ће доћи до успостављања редовног рада и функционисања скупштине јединице локалне самоуправе.

Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на овим изборима траје четири године. До конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе, који чине председник и четири члана. Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада. Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе. Када се говори о привременом органу, стандард „водећи рачуна” никако не треба мешати са сразмерношћу односно пресликавањем политичког и националног састава скупштине. Разлог за то је врло јасан; наиме, ако је скупштина изгубила моћ да ради и доноси најважније одлуке, како ће „скупштина у малом”, што би она свакако била пресликавањем њеног састава у привремени орган, обављати текуће и неодложне послове и

припремити изборе. Поред тога, треба имати у виду и одговорност Владе да се текући и неодложни послови обављају и благовремено обаве све припреме за нове изборе, те је логично да Влада приликом избора чланова привременог органа води рачуна о саставу распуштене скупштине, што не подразумева сразмерност у односу на распуштену скупштину. Иначе, акт о распуштању скупштине је по својој природи општи акт, а одлука о именовању председника и чланова привременог органа, појединачни акт.

Привремени орган ће се именовати и у случају да се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике или ако се после спроведених избора не конституише скупштина у року од два месеца од објављивања резултата избора. Председник Народне скупштине је дужан да одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на овим изборима траје до истека мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе изабраних на редовним изборима.

7. Сарадња јединица локалне самоуправе

Закон о локалној самоуправи предвиђа и да јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом. Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом. Такође, ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, јединице локалне самоуправе могу оснивати своје асоцијације које заступају интересе свог чланства пред државним органима, а посебно у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

8. Символи јединице локалне самоуправе

Јединица локалне самоуправе самостално у складу са законом утврђује своје симболе и њихову употребу. Символи јединице локалне самоуправе су грб и застава, и могу се истицати само уз државне симболе. У службеним просторијама органа јединице локалне самоуправе истичу се само државни симболи, симболи националних мањина чији је језик на територији јединице локалне самоуправе у службеној употреби, као и симболи јединице локалне самоуправе. Истицање симбола аутономне покрајине уз симболе јединица локалне самоуправе у аутономној покрајини, као и истицање симбола аутономне покрајине у службеним просторијама органа јединица локалне самоуправе у аутономној покрајини, врши се у складу са прописом који је утврдила аутономна покрајина. Иако је јединица локалне самоуправе овлашћена да самостално утврђује своје симболе, то не значи да не постоје никаква ограничења. Напротив, приликом утврђивања симбола јединица локалне самоуправе мора водити рачуна о историјским и стварним чињеницама и не сме вређати опште и државне интересе, јавни морал нити национална и верска осећања, у супротном би такве одредбе могле бити предмет оцене и стављања ван снаге од стране Уставног суда.

9. Празници и одлучивање о називима улица, градских четврти, заселака и других делова насељених места

Скупштина јединице локалне самоуправе утврђује празнике и одлучује о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији, уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе. То значи да је потребно предлог одлуке послати на претходну сагласност министарству, а затим, по добијеној сагласности, ставити на дневни ред скупштине. Ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби, у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, прибавиће се мишљење националног савета, па затим доставити на сагласност министарству. Иако је сама одредба Закона донекле непрецизна, подразумева се да мишљење националног савета треба прибавити не само у случају промене назива већ и приликом утврђивања празника и одлучивању о називима улица. Министарство

је дужно да одлучи о захтеву за сагласност у року од 60 дана. Уколико не одлучи у року од 60 дана, сматраће се да је дата сагласност.

10. Заштита права на локалну самоуправу

Закон предвиђа механизме заштите права на локалну самоуправу и, преузимајући одредбу Устава, предвиђа да орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу. Поред заштите у случају доношења општих аката, Закон, такође преузимајући Уставну одредбу, утврђује заштиту и против појединачних аката или радњи државних органа или органа јединице локалне самоуправе којима се онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе. У том случају орган јединице локалне самоуправе одређен статутом има право жалбе Уставном суду.

11. Заштитник грађана

Закон предвиђа да се у јединици локалне самоуправе може установити заштитник грађана, као и да то могу учинити две или више јединица локалне самоуправе, те донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана. Заштитник грађана у јединици локалне самоуправе је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора, као и престанка дужности заштитника грађана уређују се статутом и другим општим актом.

12. Савет за међунационалне односе

У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива се савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина. Оснивање савета је, за разлику од заштитника грађана, обавезно. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници

једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом. Делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета за међунационалне односе уређују се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника. Начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ нити иједна национална мањина не могу имати већину чланова савета. Ако се ради о националним мањинама које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета. Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе, која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету. Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Врховним судом Србије покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

IV БИРАЧКИ СПИСКОВИ И ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ

Област регулисања бирачких спискова уређена је Законом о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11), што и самим називом указује на то да се ради о централизованом бирачком списку. То у великој мери уређује и сам процес регулисања бирачких спискова и изборни процес за локални ниво. Пракса која је постојала од увођења вишепартизма до изборних процеса из 2012. године обилувала је проблемима у овој области, те се сада може рећи да је она знатно боље уређена у односу на пређашња времена.

Највећи део послова и обавеза у вези са вођењем бирачког списка и формирањем извода обавља се ван описа посла локалне изборне администрације. Суштински, овај материјал се само користи у изборном дану за спровођење изборног процеса. Ако се има у виду карактер локалних избора, неопходно је поменути неколико ствари које могу у одређеној мери утицати на сам изборни процес и довести до проблема у примени током изборног дана.

1. Законске основе за вођење бирачког списка

Вођење бирачког списка је обавеза министарства надлежног за ту област, док локалне самоуправе као поверени посао обављају активности његовог вођења на својој територији. Овај процес се обавља по службеној дужности, с тим да у редовном процесу подаци се размењују између министарства унутрашњих послова, министарства које води бирачке спискове и јединица локалних самоуправа које овај посао обављају као поверени посао.

Органи у саставу јединица локалних самоуправа који овај посао обављају имају право измена све до закључења бирачких спискова, који се морају обавити 15 дана пре дана одржавања избора. После тог рока, а најкасније 72 часа пре дана избора, промене у бирачком списку може вршити само министарство надлежно

за послове управе. Дакле, локалне самоуправе не воде бирачке спискове, већ то раде као поверени посао и активности у вези са овом изборном радњом нису у њиховој надлежности.

Дан по расписивању избора, орган јединице локалне самоуправе који води бирачке спискове излаже на јавни увид бирачки списак. То омогућава грађанима да провере податке о свом статусу у бирачком списку. Такође је свим учесницима у изборном процесу омогућено да имају право на увид и подносе захтеве за промене у бирачком списку.

Што се тиче достављања извода из бирачког списка, тај посао је такође у надлежности министарства које је надлежно за послове управе. Ово министарство је дужно да у року од 48 часова од тренутка закључења бирачких спискова достави оверене изводе бирача из бирачких спискова по бирачким местима.

2. О чему учесници избора треба да воде рачуна

Органи изборне администрације, изборни актери, као и сами бирачи немају значајнијег удела у процесу вођења бирачког списка. Међутим, неколико је процеса у којима они могу да учествују и самим тим да подигну квалитет бирачких спискова и учине сам изборни процес неупитним.

Изборни такмаци и грађани имају могућност да иницирају промене у бирачком списку, уколико неки од података не одговарају реалном стању. У том смислу препорука је да сваки грађанин провери податке у бирачком списку који се тичу њиховог статуса. Чест је проблем да се један део грађана не упозна са променама које се тичу бирачких места, те у самом изборном дану лутају у потрази за местом на коме могу остварити своје бирачко право. Тако изборни актери могу иницирати процесе у којима ће позвати грађане да се упознају са својим статусом у бирачком списку или извршити промене које су неопходне. То све доприноси квалитету бирачких спискова, нарочито ако се има у виду да рад и комуникација различитих државних институција нису на завидном нивоу, што се прелама и у квалитету самих бирачких спискова. Новина која је уведена законским решењима из 2011. године омогућава и гласање према месту боравка. Имајући у виду да на локалном нивоу нису могући процеси гласања према месту боравка, овом се темом и нећемо бавити.

Промене у бирачком списку може извршити само министарство надлежно за послове управе. Добијени изводи из бирачких спискова никада и ни под којим околностима не може мењати изборна администрација која спроводи изборни процес. Свака промена у бирачком списку сматра се битном повредом изборног

процеса. Није дозвољено вршити промене у статусу оних који се налазе у бирачком списку, а свако дописивање или дорађивање бирачког списка на бирачком месту и током изборног дана је противзаконито.

Обратите пажњу!

Вођење бирачког списка је централизован процес, који не зависи од изборне администрације. Нису дозвољене било какве промене и допуне у изводима из бирачких спискова на бирачким местима.

V ПОСТУПАК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

1. Опште напомене о изборном поступку

1.1. Појам и начела

Изборни поступак представља скуп *процесних радњи* које се *спровode ради избора одборника у скупштини јединице локалне самоуправе* (општине, односно града или градске општине). Изборни поступак спровode органи за спровођење избора: *изборна комисија јединице локалне самоуправе и бирачки одбори*.

Поступак за избор одборника у скупштини јединице локалне самоуправе заснован је на следећим начелима:

- *ојшће бирачко право,*
- *једнако бирачко право,*
- *нейосредни избори,*
- *слободно и тајно гласање и*
- *сразмерно представничтво.*

1) Опште бирачко право значи да је *право гласа на локалним изборима (активно бирачко право) признао свим пунолетним, правосно способним држављанима Републике Србије који имају пребивалиште на територији одређене јединице локалне самоуправе*. Српски правни поредак не познаје правила која би предвиђала да одређене категорије грађана, формиране према социјалном критеријуму (на пример, имовно стање, пол, порекло, занимање и сл.), немају право да учествују на локалним изборима. Активно бирачко право се врши *гласањем*. Гласање је *изборна радња која се састоји у давању гласа оној изборној листи за чије кандидате бирач жели да поштану одборници у скупштини јединице локалне самоуправе*.

2) Једнако бирачко право значи да *сваки бирач имај једнак утицај на формирање скупштинине оштинине или града*. Другим речима, сваки бирач на једним изборима може имати само један глас, а гласови свих бирача имају једнаку вредност. Начело једнаког бирачког права штити се посебним правилима изборног поступка која

забрањују да један бирач добије више од једног гласачког листића, као и да један бирач гласа на више бирачких места.

3) Локални избори се спроводе као непосредни, јер *бирачи сами бирају одборнике у скупштини општинске или града*.

4) Начин на који ће бирач гласати треба да буде саобразан његовој вољи. Зато се каже да је право гласа *слободно*. Бирач је слободан да сам одлучи да ли ће изаћи на изборе или неће. Ако бирач одлучи да изађе на изборе, он је властан да сам одлучи за коју ће изборну листу гласати или да евентуално у гласачку кутију убади неважећи гласачки листић. Нико нема право да бирача приморава или спречава да гласа, да га позива на одговорност због тога што није изашао на изборе, нити да од бирача тражи да се изјасни како је гласао. Да би се ефективно остварило начело слободног гласања, српско право се определило за *тајно гласање*. Бирач гласа тако што попуњава гласачки листић иза посебног паравана, пресавија га и убацује у гласачку кутију. На бирачком месту се мора обезбедити да нико не може да види како бирач попуњава гласачки листић.

5) Систем сразмерног представништва (*пропорционални систем*) подразумева да се на локалним изборима гласање врши према *изборним листама*, при чему општина/град представља јединствену изборну јединицу. Грађани не гласају за кандидате за одборнике појединачно, већ гласају за изборну листу на којој се налазе кандидати за одборнике. Одборнички мандати расподељују се између изборних листа сразмерно броју гласова које су добиле. На тај начин и мањина добија могућност да буде заступљена у скупштини јединице локалне самоуправе сразмерно подршци коју има у бирачком телу. Приликом расподела одборничких мандата примењује се Д'Онтов систем (*систем највеће количника*).

1.2. Извори права

Најзначајнији извор права за локалне изборе је *Закон о локалним изборима* („Службени гласник РС”, број 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11). Осим овог закона, важни извори су још и: *Закон о локалној самоуправи* („Службени гласник РС”, бр. 129/07 и 83/14), *Закон о јединственом бирачком списку* („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11) и *Уставо за спровођење Закона о јединственом бирачком списку*, које је донео министар за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу („Службени гласник РС”, број 15/12). Бројна питања која су битна за спровођење конкретних избора уређују се подзаконским актима које доноси изборна комисија. Наиме, изборна комисија треба да донесе *уставо за спровођење избора и правила о раду бирачких одбора*.

На питања која нису уређена Законом о локалним изборима, сходно се примењују одредбе *Закона о избору народних посланика* („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – одлука УС и 36/11). Када је реч о локалним

изборима, Закон о избору народних посланика може се посматрати као општи закон (*lex generalis*), док Закон о локалним изборима треба посматрати као посебан закон (*lex specialis*). Такође, изборна комисија јединице локалне самоуправе у свом раду *сходно примењује уједињена и друге опште акције које доноси Републичка изборна комисија* за спровођење избора за народне посланике. Последње упутство за спровођење парламентарних избора је Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, донето 3. фебруара 2014. године и објављено у „Службеном гласнику РС”, број 12/14.

1.3. Расписивање локалних избора

1.3.1. Надлежност

Правило је да локалне изборе расписује председник Народне скупштине.

Од овог правила предвиђен је изузетак када је реч о градским општинама. У градовима у којима постоје градске општине (на пример, град Београд, град Ниш) изборе за одборнике градских општина расписује председник Скупштине града (видети члан 80. Статута града Београда и члан 102. Статута Града Ниша).

1.3.2. Расписивање редовних локалних избора

Избори за одборнике морају се спровести тако да се одрже најкасније 30 дана пре краја мандата одборника који чине актуелни сазив скупштине општине/града. Од дана расписивања до дана одржавања локалних избора не може проћи мање од 45 ни више од 60 дана. Следствено томе, одлука о расписивању локалних избора треба да буде донета најкасније 75 дана пре краја мандата одборника којима истиче мандат.

1.3.3. Ванредни локални избори

До ванредних локалних избора долази:

- када Влада донесе одлуку о расписивању скупштине општине/града и
- када се у општини/граду не спроведу избори за одборнике, односно када се након спроведених избора блаовремено не конституише скупштина општине/града.

Влада доноси одлуку о распуштању скупштине општине/града у три ситуације:

- ако скупштина не заседа дуже од три месеца,
- ако не изабере председника општине/града и општинско/градско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине општине/града или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке и
- ако не донесе статут или буџет у року утврђеним законом.

Одлуку о распуштању скупштине општине/града доноси Влада на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе. Одлуку о расписивању ванредних локалних избора *председник Народне скупштине треба да донесе у року од два месеца од скупљања на снагу одлуке о распуштању скупштине општине/града.*

Ако се у општини/граду не спроведу локални избори или ако се после спроведених избора не конституише скупштина у року од два месеца од објављивања резултата избора (скупштина општине/града сматра се конституисаном када се изабере председник и постави секретар скупштине), председник Народне скупштине доноси одлуку о расписивању нових избора за скупштину општине/града. Ту одлуку председник Народне скупштине је дужан да донесе у року од месец дана од дана кад је требало спровести изборе, односно од последњег дана рока за конституисање скупштине општине/града.

Расписивање ванредних локалних избора у градској општини врши се у складу са статутом града.

1.4. Ток изборног поступка

1.4.1. *Опште најомене о току изборног поскупљања*

У одлуци о расписивању избора одређује се *дан одржавања избора и дан од којег почињу да теку изборне радње.* Од тог тренутка изборна комисија треба све да припреми и организује како би бирачи могли да гласају на дан који је одређен за одржавање избора.

Избори не могу да се спроведу ако нема учесника на изборима, тј. ако нема изборних листа за које би бирачи могли да гласају. Због тога је један од основних задатака изборне комисије да утврди ко су кандидати на изборима. Тај задатак се врши у оквиру *процедуре кандидовања.* Правилима о кандидовању уређено је ко може да поднесе изборну листу, који су услови за подношење изборне листе и које радње изборна комисија треба да предузме када прими изборну листу.

Упоредо са процесом кандидовања, изборна комисија мора да предузима читав низ активности које ће омогућити несметано гласање и утврђивање резултата избора. Изборна комисија треба да одреди бирачка места, да именује чланове бирачких одбора, да припреми изборни материјал, да објави укупан, односно утврди и објави коначан број бирача, да бирачки материјал дистрибуира до бирачких места, да се стара о томе да грађани буду благовремено обавештени о времену и месту одржавања избора. У предузимању ових радњи, одређене надлежности имају општинска/градска управа и Министарство државне управе и локалне самоуправе, које је надлежно за вођење бирачког списка.

Међутим, да би било која изборна радња могла да се спроведе, неопходно је да изборна комисија припреми одговарајућа општа акта и одговарајуће обрасце.

Следствено томе, прва активност коју изборна комисија предузима тиче се доношења општих аката за спровођење избора и утврђивање образаца.

1.4.2. *Пройисивање ојшћих акаћа и образаца*

Да би потенцијални кандидати на локалним изборима могли да предају своје листе, потребни су им одређени обрасци (образац изборне листе, образац који попуњава кандидат за одборника, образац који попуњава бирач који подржава изборну листу итд.). Ти обрасци се доносе на основу закона и упутства за спровођење локалних избора. *Рок у којем ојшћинска изборна комисија треба да донесе ујућство за спровођење избора и да јошребне обрасце стави на располагање учесницима на изборима износи три дана.*

Обратите пажњу!

У члану 23. Закона о локалним изборима наведено је да се рок од три дана рачуна од „*дана расписивања избора*“. Као дан расписивања избора овде се не узима дан када је донета одлука о расписивању избора, већ *дан који је у одлуци о расписивању избора одређен као дан од којег почињу да теку рокови за вршење изборних радњи.*

Рок од три дана односи се само на оне обрасце који су потребни за кандидовање (предају изборних листа). Остале обрасце изборна комисија може прописати и по истеку тог рока.

1.4.3. *Кандидовање*

Од тренутка када су им обрасци стављени на располагање, потенцијални учесници могу да припремају своје изборне листе.

Изборна листа се може предати *најкасније 15 дана пре дана који је одређен за одржавање избора.*

Након истека рока за кандидовање, изборна комисија доноси јединствен документ у којем су наведене све изборне листе и њихови кандидати за одборнике. Тај документ се назива *збирна изборна листа*. Решење о утврђивању збирне изборне листе *доноси се десет дана пре дана који је одређен за одржавање избора.* Доношењем решења о утврђивању збирне изборне листе завршава се процес кандидовања.

1.4.4. *Одређивање бирачких места*

Бирачко место је *јросћорија која је јосебно одређена и орјанизована за обављање јласања*. Бирачка места одређује изборна комисија на предлог општинске/градске управе. Приликом одређивања бирачких места, мора се водити рачуна о распоређености бирача на бирачким местима, као и о доступности бирачког места бирачима.

Обратите пажњу!

Члан 30. Упутства за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, предвиђа још неке критеријуме о којима треба водити рачуна приликом одређивања бирачког места:

- бирачко место не може да буде у верском објекту;
- бирачко место не може да буде у објекту који користи политичка странка;
- бирачко место не може да буде у објекту чији је власник кандидат за народног посланика, односно одборника или члан његове породице.

Приликом одређивања простора у којем ће се налазити бирачко место, треба водити рачуна о томе да оно мора бити приступачно и за особе са инвалидитетом.

Решење о одређивању бирачких места изборна комисија треба да објави на начин на који се објављују прописи у јединици локалне самоуправе.

Изборна комисија је дужна да *решење о одређивању бирачких места донесе најкасније 20 дана пре дана одређеног за одржавање избора*. Рок у којем општинска/градска управа предлаже изборној комисији бирачка места одређује се упутством за спровођење избора. Приликом припремања предлога бирачких места, битно је да општинска/градска управа провери усаглашеност предлога са посебном евиденцијом бирачких места коју води Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Обратите пажњу!

Чланом 52. Закона о избору народних посланика прописано је да се бирачко место одређује за гласање најмање 100, а највише 2500 бирача. Ова норма има *инструктиван* карактер (*lex imperfecta*). За непоступање по овој норми законодавац није предвидео никакву санкцију. У досадашњој изборној пракси Републичке изборне комисије од ове норме се често одступало, пре свега у оном делу који одређује минималан број бирача. Одступања су вршена да би се омогућило лакше остварење активног бирачког права становницима малих села која су лоше саобраћајно повезана са остатком општине/града.

1.4.5. Одређивање бирачких одбора

Бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту. Чланове бирачких одбора именује изборна комисија. Изборна комисија *треба да именује чланове бирачког одбора у сталном саставу најкасније десет дана пре дана који је одређен за одржавање избора*. Чланове бирачког одбора у проширеном саставу изборна комисија именује *најкасније пет дана пре дана који је одређен за одржавање избора*.

Изборна комисија треба да пропише и рок у којем *овлашћени предлагачи* могу да предлажу своје чланове бирачког одбора у сталном и проширеном саставу. Пожељно је да изборна комисија својим упутством пропише до када се може вршити замена члана бирачког одбора који је спречен да дође на бирачко место.

Обратите пажњу!

Чланом 18. Упутства за спровођење избора за народне посланике од 3. фебруара 2014. године предвиђа да се замена члана бирачког одбора који је спречен или одсутан може вршити најкасније два дана пре дана одређеног за одржавање избора.

Изузетно од овог правила, замена члана бирачког одбора који не испуњава услове за чланство у бирачком одбору може се извршити до отварања бирачког места.

1.4.6. Одређивање броја бирача

Код одређивања броја бирача, подељена је надлежност између изборне комисије и Министарства државне управе и локалне самоуправе. Разликују се *укупан број бирача* и *коначан број бирача*.

Укупан број бирача се утврђује *15 дана пре дана који је одређен за одржавање избора*, да би се могли благовремено припремити гласачки листићи, односно да би се знало колико листића треба да буде одштампано. Министарство државне управе и локалне самоуправе у том року доноси решење којим закључује бирачки списак за територију општине/града и одређује укупан број бирача који гласају на локалним изборима. То решење се доставља изборној комисији најкасније 24 часа од његовог доношења. Одмах по добијању тог решења, изборна комисија објављује укупан број бирача на начин на који се објављују прописи у јединици локалне самоуправе.

Промене у бирачком списку могу се вршити и након закључења бирачког списка. Те промене врши Министарство државне управе и локалне самоуправе, посебним решењима. Сва решења о променама у бирачком списку, које је донело у периоду од закључења бирачког списка па све до 72 часа пре дана који је одређен за одржавање избора, Министарство државне управе и локалне самоуправе доставља изборној комисији. Изборна комисија узима у обзир само она решења која је примила најкасније 48 часова пре дана који је одређен за одржавање избора. Та решења изборна комисија уноси у изводе из бирачког списка. Промене које су вршене у бирачком списку могу имати као последицу промену броја бирача услед додатног уписа или брисања појединих бирача. Тај број бирача који је остаје након промена које су се догодиле по закључењу бирачког списка назива се *коначан број бирача*. Коначан број бирача изборна комисија утврђује и објављује одмах по истеку рока за пријем решења Министарства државне управе и локалне самоуправе.

1.4.7. Изводи из бирачког списка

Штампане изводе из бирачког списка разврстане по бирачким местима припрема и оверава Министарство државне управе и локалне самоуправе. Ти изводи се морају доставити изборној комисији у року од 48 часова од доношења решења о закључењу бирачког списка. Другим речима, *изводи из бирачког списка морају бити одштампани и достављени изборној комисији 13 дана пре дана одређеног за*

одржавање избора. Овај рок има инструктивни карактер. За његово непоштовање није предвиђена никаква правна санкција. Другим речима, избори неће бити не-регуларни зато што су изводи из бирачког списка достављени, на пример, десет дана пре дана одређеног за одржавање избора.

Измене у изводу из бирачког списка врши изборна комисија на основу решења које добије од Министарства државне управе и локалне самоуправе. Упис промена се врши према подацима из решења, на крају извода из бирачког списка, на посебној страници, под називом „Накнадне промене”.

1.4.8. Посматрачи

Рад изборне комисије и бирачких одбора је јаван. Рад органа за спровођење избора могу да прате заинтересовани домаћи и страни посматрачи.

Обратите пажњу!

Својство посматрача не може имати кандидат за одборника.

Сходно томе, изборна комисија је дужна да пропише правила којима уређује услове и поступак за добијање акредитација за праћење избора. Тим правилима се утврђује до када заинтересоване организације могу подносити захтеве да им се одобри праћење избора и рокови у којима изборна комисија поступа по тим захтевима.

У досадашњој пракси Републичке изборне комисије учврстило се правило по којем *домаћи посматрачи могу подносити пријаве за праћење избора најкасније пет дана пре дана одређеног за одржавање избора.* Пријаву за посматрање избора *страни посматрач може поднети најкасније десет дана пре дана који је одређен за одржавање избора.* Дужи рок за стране посматраче прописан је због тога што изборна комисија пре одлучивања о пријави страног посматрача треба да прибави мишљење Министарства спољних послова.

1.4.9. Обавештавање бирача о времену и месту одржавања избора

Обавештење о времену и месту одржавања избора грађанима доставља општинска/градска управа. То обавештење се доставља грађанима *најкасније пет дана пре дана који је одређен за одржавање избора.*

Обавештење о времену и месту одржавања избора садржи следеће податке: 1) *дашум и време одржавања избора,* 2) *број и адресу бирачког места на којем бирач гласа* и 3) *број под којим је бирач уписан у извод из бирачког списка.*

Обратите пажњу!

У досадашњој пракси спровођења избора било је спорно да ли обавештење о времену и месту одржавања избора представља *резервисану поштанску услугу* у смислу члана 19. Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 30/10 и 62/14).

Преовладало је становиште да члан 54. Закона о избору народних посланика, који предвиђа да обавештења о времену и месту одржавања избора грађанима доставља општинска/градска управа, представља *lex specialis* у односу на Закон о поштанским услугама. Следствено томе, та обавештења општинска/градска управа МОЖЕ (али не мора) достављати поштом. Достављање обавештења може се вршити и преко лица запослених у општинској/градској управи.

1.4.10. Предизборна тишина

Предизборном тишином назива се *забрана изборне прокламације преко средстава јавног обавештавања и јавних скупова и објављивања процене резултата избора*. Предизборна тишина почиње 48 часова пре дана одржавања избора и траје све док се не затворе бирачка места.

1.4.11. Спровођење избора

Избори се спроводе оног дана који је у одлуци о расписивању избора одређен као дан одржавања избора. Бирачка места се отварају у 7.00 а затварају у 20.00 часова. Одмах по затварању бирачког места бирачки одбор треба да утврди резултате гласања, да попуни записник о раду бирачког одбора и да изборни материјал преда изборној комисији.

1.4.12. Утврђивање и објављивање резултата избора

Изборна комисија треба да утврди и објави резултате избора у року од 24 часа од затварања бирачких места. У року од десет дана од објављивања резултата избора, изборна комисија додељује мандате кандидатима за одборнике.

2. Органи за спровођење избора**2.1. Општа правила о органима за спровођење избора**

Органи за спровођење локалних избора су:

- *изборна комисија јединице локалне самоуправе* (општинска изборна комисија, градска изборна комисија, односно изборна комисија градске општине) и
- *бирачки одбори*.

Да би неко лице могло да буде именовано за члана изборне комисије или бирачког одбора неопходно је да се испуне одређени *минимални законски услови*. Члан органа за спровођење избора може бити само оно лице:

- *које је пунолетно и пословно способно,*
- *које има држављанство Републике Србије и*
- *које има пребивалиште на територији општине/града на којој се спроводе локални избори.*

Законодавац је предвидео и одређене негативне претпоставке (сметње), које спречавају одређено лице да постане члан органа за спровођење избора.

Пре свега, члан изборне комисије, односно бирачког одбора не може бити *кандидат за одборника*. Ако је члан изборне комисије прихватио кандидатуру за одборника, њему по сили закона престаје функција у изборној комисији. У таквој ситуацији, изборна комисија приликом проглашења изборне листе констатује *да је одређеном лицу пресрала функција у изборној комисији*.

У истом органу за спровођење избора не могу се налазити лица између којих постоји одређена породична веза. Чланови и заменици чланова органа за спровођење избора не могу бити лица која су међусобно:

- *бреци и пошомци* (на пример, отац и син не могу бити истовремено чланови изборне комисије или истог бирачког одбора);
- *побочни сродници закључно са трећим степеном сродства*; то обухвата следеће сроднике: браћа и сестре, стриц и синовац/синовица, ујак и сестрић/сестричина, тетка и сестрић/сестричина, тетка и братанац/ братичина;
- *тазбински сродници закључно са другим степеном сродства*; ова забрана обухвата следеће тазбинске сроднике: очух/маћеха и пасторак/пасторка, очух/маћеха и деца пасторка, односно пасторке, зет и таст/ташта, зет и шурак, зет и свастика, снаја и свекар/свекрва, снаја и девер, снаја и заова;
- *суйружници*;
- *усвојеник и усвојилац*;
- *сиралац и ширеник*.

2.2. Изборна комисија

2.2.1. Наглежности

Изборна комисија је посебно тело чији је задатак да организује локалне изборе и обезбеди законити и правилан ток локалних избора. Најзначајнији задаци изборне комисије су:

- *организација техничке припреме за спровођење локалних избора*; под тим се нарочито подразумева: прописивање образаца за спровођење изборних радњи, утврђивање облика, изгледа и броја гласачких листића, организовање

штампања и дистрибуције гласачких листића и другог материјала који је потребан за спровођење избора;

- *ујврђивање да ли су изборне листе сачињене и поднеће у складу са прописима о избору одборника и пролашење изборних листића;*
- *одређивање бирачких места;*
- *образовање бирачких одбора и надзор над радом бирачких одбора;* изборна комисија именује чланове бирачких одбора и даје упутства бирачким одборима у погледу спровођења гласања на бирачком месту;
- *ујврђивање и објављивање укупних резултата локалних избора.*

Одређене надлежности у поступку спровођења локалних избора имају, осим изборне комисије, још неки органи, на пример Министарство државне управе и локалне самоуправе, општинска/градска управа итд. Сви ти органи дужни су да пружају помоћ изборној комисији и да јој достављају податке потребне за њен рад. Изборна комисија је надлежна да координира рад других органа приликом спровођења избора. Она то врши доношењем упутства за спровођење избора.

2.2.2. Састав

Изборна комисија ради у *сталном саставу* и у *проширеном саставу*.

Изборну комисију у сталном саставу чине само тзв. *именовани чланови*, тј. чланови које је именovala скупштина општине/града. Именовани чланови изборне комисије раде од момента именовања, па све док их скупштина општине/града не разреши. Права и дужности именованих чланова не престају завршетком избора.

Изборну комисију у проширеном саставу, осим именованих, чине још и *ојумоћени чланови*, као представници подносилаца проглашених изборних листа. Њихов мандат у изборној комисији везан је за спровођење конкретних локалних избора. Када се локални избори заврше, опумоћеним члановима престаје мандат у изборној комисији.

Обратите пажњу!

У пракси се као завршетак избора узима *ујврђивање резултата избора*. То значи да о приговорима на резултате избора решава изборна комисија у сталном саставу. Такође, изборна комисија у сталном саставу спроводи изборне радње које се тичу додељивања мандата одборницима.

2.2.3. Изборна комисија у сталном саставу

Изборну комисију у сталном саставу чине: *председник, чланови, секретар и њихови заменици*. Изборна комисија, поред председника мора имати још најмање шест чланова.

Заменици чланова изборне комисије имају иста права и дужности као и чланови које замењују. Заменик члана може да присуствује свакој седници изборне комисије, чак и онда када је присутан члан којег замењује, да учествује у раду изборне комисије, да даје предлоге и примедбе. Заменик члана изборне комисије нема право одлучивања у присуству члана којег замењује. Другим речима, заменик члана може да гласа само ако је члан којег замењује одсутан.

Изборну комисију именује скупштина општине/града на предлог одборничких група. Свака одборничка група може да предложи одређени број чланова и заменика чланова изборне комисије који је сразмеран њеној заступљености у скупштини општине/града. У решењу о именовању председника изборне комисије, чланова изборне комисије и њихових заменика поред њиховог личног имена наводи се назив политичке странке на чији предлог су именовани.

Обратите пажњу!

Од правила о сразмерној заступљености представника одборничких група у изборној комисији закон предвиђа један изузетак: ниједна политичка странка односно страначка коалиција не може имати више од половине чланова у сталном саставу изборне комисије. Изборна комисија треба да одсликава састав локалне скупштине само у тренутку образовања изборне комисије, односно именовања њених чланова; док је у мандату, на састав изборне комисије, у смислу сразмерне заступљености одборничких група, не утичу промене у саставу, односно бројности одборничких група током мандата скупштине општине/града.

Секретара и заменика секретара изборне комисије именује скупштина општине/града. Они учествују у раду изборне комисије без права одлучивања.

Да би неко лице било члан или заменик члана изборне комисије довољно је да испуњава опште услове који се траже за члана органа за спровођење избора, а то су: пунолетство, потпуна пословна способност, држављанство Републике Србије и пребивалиште на територији општине/града. Међутим, за *председника, заменика председника, секретара и заменика секретара* изборне комисије захтева се још један услов: *они морају бити дипломирани правници.*

2.2.4. Изборна комисија у проширеном саставу

Подносиоци одређених проглашених изборних листа имају право да одреде по једног *опуномоћеног члана* и једног *опуномоћеног заменика члана* у проширеном саставу изборне комисије. Право на опуномоћеног члана и заменика члана у проширеном саставу изборне комисије нема сваки предлагач изборне листе, већ само онај који је предложио одређени број кандидата за одборнике. Овде је важно да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине. Разликују се две ситуације:

- Ако је подносиоцу изборне листе изборна комисија признала својство политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина, такав подносилац има право да одреди опуномоћеног члана и заменика члана у проширени састав изборне комисије *ако је предложио најмање једну трећину кандидата за одборнике* од укупног броја одборника који се бира;
- Ако подносиоцу изборне листе није признато својство политичке странке националне мањине, он има право на опуномоћеног члана и заменика члана у проширеном саставу изборне комисије само ако је предложио *најмање две трећине кандидата за одборнике* од укупног броја одборника који се бира.

Приликом проглашења изборне листе, изборна комисија мора да утврди да ли подносилац изборне листе испуњава услове да именује своје представнике у проширени састав органа за спровођење избора. У случају када су ти услови испуњени, изборна комисија, непосредно по проглашењу изборне листе, доноси *решење којим утврђује да подносилац изборне листе ИСПУЊАВА услове за одређивање својих представника у проширени састав органа за спровођење избора* (видети прилоге 21 и 23). Али, ако се утврди да ти услови нису испуњени, изборна комисија доноси *решење којим утврђује да подносилац изборне листе НЕ ИСПУЊАВА услове за одређивање својих представника у проширени састав органа за спровођење избора* (видети прилоге 22 и 24).

Подносилац изборне листе може да предложи своје представнике у проширен састав изборне комисије *најкасније пет дана пре дана одржавања избора*. Ако он то не учини, изборна комисија ради и одлучује без његових представника.

Када подносилац изборне листе предложи своје представнике у проширени састав изборне комисије, изборна комисија има рок од 24 часа да одлучи о том предлогу. У зависности од конкретних чињеница, изборна комисија може одлучити на три начина:

- изборна комисија доноси *решење којим одређено лице именује за члана односно заменика члана изборне комисије у проширеном саставу* ако је утврђено да подносилац изборне листе испуњава услове да одреди своје представнике у проширени састав изборне комисије и ако лица која је подносилац изборне листе предложио испуњавају услове за чланство у изборној комисији (видети Прилог 25);
- изборна комисија доноси *решење којим одбацује предлог за именовање одређеног лица за члана односно заменика члана изборне комисије у проширеном саставу* ако је тај предлог неблаговремен, тј. ако је поднет по истеку законског рока (мање од пет дана пре дана када се одржавају избори) или у случају да је подносилац изборне листе предложио своје представнике у проширени састав изборне комисије иако не испуњава законске услове;

- изборна комисија може донети и решење којим *одбија њредлої за именовање одређеної лица за члана односно заменика члана изборне комисије у њроширеном састїаву* у случају да то лице не испуњава услове који се траже за члана односно заменика члана изборне комисије (на пример, малолетно је, нема држављанство Републике Србије или нема пребивалиште на територији општине/града) или ако се предложено лице налази у одређеном породичном односу са већ именованим чланом изборне комисије.

Обратите пажњу!

Приликом именовања чланова и заменика чланова изборне комисије у проширеном саставу, изборна комисија мора да води рачуна о томе да се чланови изборне комисије не смеју налазити у одређеном породичном односу.

Ако се лице које је предложено за члана односно заменика члана налази у одређеном породичном односу са чланом односно замеником члана изборне комисије у сталном саставу, изборна комисија ће одбити да га именује у свој проширени састав. На пример, ако подносилац изборне листе предложи за члана изборне комисије у проширеном саставу супругу члана изборне комисије у сталном саставу, изборна комисија ће одбити да је именује у свој проширени састав.

Осим тога, ако се лице које је предложено за члана, односно заменика члана налази у одређеном породичном односу са раније именованим чланом, односно замеником члана изборне комисије у проширеном саставу, изборна комисија ће одбити да га именује у свој проширени састав. На пример, прва проглашена листа је предложила за свог представника у проширеном саставу изборне комисије лице А и то лице је изборна комисија именovala у свој проширен састав. Два дана касније друга проглашена листа предложи за свог представника у проширени састав изборне комисије лице Б, које је рођени брат лица А. Изборна комисија ће одбити да лице Б именује у свој проширен састав.

2.3. Бирачки одбор

2.3.1. Надлежности

Бирачки одбор *сїроводи їласање на конкретном бирачком месту и уїврђује резулїаїање избора на свом бирачком месту*. Активност бирачког одбора почиње непосредно уочи дана одређеног за гласање, а завршава се када утврди резултате избора на свом бирачком месту. Бирачки одбор треба да преузме изборни материјал и да га чува до отварања бирачког места, да припреми бирачко место за гласање, да отвори бирачко место, да спроведе гласање и одржава ред на бирачком месту, да затвори бирачко место, да утврди резултате гласања, да попуни записник о раду бирачког одбора и да врати изборни материјал изборној комисији и општинској управи.

2.3.2. Састав

Чланови бирачког одбора се деле на:

- чланове бирачкој одбора у сјалном саставу и
- чланове бирачкој одбора у проширеном саставу.

Чланови бирачког одбора у сталном саставу су обавезни. Спровођење избора се не може замислити ако не постоји бирачки одбор у сталном саставу. Стални састав бирачког одбора чине: *председник, најмање четири члана и њихови заменици*.

Чланови бирачког одбора у проширеном саставу именују се на предлог подносилаца изборних листа за које је утврђено да испуњавају услове да именују своје представнике у органе за спровођење избора. Изборна листа која испуњава законске услове да делегира своје представнике у проширени састав органа за спровођење избора, може одредити по једног члана и једног заменика члана у проширени састав сваког бирачког одбора.

2.3.3. Бирачки одбор у сјалном саставу

Председника бирачког одбора, чланове бирачког одбора у сталном саставу и њихове заменике именује изборна комисија. Закон није предвидео на чији предлог и по којим критеријумима се именују чланови бирачког одбора у сталном саставу. Ово питање се уређује упутством за спровођење избора које доноси изборна комисија.

Обратите пажњу!

Упутство Републичке изборне комисије предвиђа да се чланови бирачког одбора у сталном саставу именују на предлог посланичких група у Народној скупштини, сразмерно њиховој заступљености у Народној скупштини на дан расписивања избора.

Следствено томе, бирачке одборе који спроводе локалне изборе изборне комисије би требало да именују на предлог одборничких група у скупштини општине/града сразмерно њиховој заступљености у скупштини општине/града на дан расписивања избора.

Изборна комисија треба својим упутством да предвиди до када одборничке групе могу да предлажу своје представнике у стални састав бирачких одбора.

Упутством Републичке изборне комисије било је прописано да приликом предлагања кандидата за председника бирачког одбора посланичке групе треба да дају предност лицима која имају високо образовање и искуство у спровођењу избора.

2.3.4. Бирачки одбор у проширеном саставу

Одређене изборне листе могу стећи право да у сваком бирачком одбору одреде по једног члана и једног заменика члана у проширеном саставу. Правила су иста

као и она која важе за именовање чланова и заменика чланова изборне комисије у проширеном саставу. Право да предложи члана и заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу има подносилац изборне листе који је предложио најмање две трећине кандидата за одборнике од укупног броја одборника који се бира. Изузетак је предвиђен за подносиоце изборних листа којима је изборна комисија признала својство политичке странке националне мањине: они могу предлагати представнике у проширеном саставу бирачких одбора ако на листи имају најмање трећину кандидата за одборнике од укупног броја одборника који се бира.

2.3.5. Процедура за именовање чланова бирачких одбора

Чланови бирачког одбора у сталном саставу морају бити именовани најкасније десет дана пре дана одређеног за одржавање избора. Чланови бирачког одбора у проширеном саставу именују се најкасније пет дана пре дана одређеног за одржавање избора. Изборна комисија, стога, мора прописати прецизне рокове у којима овлашћени предлагачи могу достављати своје предлоге за чланове бирачког одбора.

Последице које наступају када се благовремено не достави предлог за именовање чланова бирачких одбора су различите и зависе од тога да ли је реч о члановима у сталном или члановима у проширеном саставу:

- ако одборничка група благовремено не достави предлог за чланове бирачког одбора у сталном саставу, изборна комисија у стални састав бирачког одбора именује лице за које процени да може да врши ту дужност;
- ако подносилац изборне листе благовремено не достави предлог за чланове бирачког одбора у проширеном саставу, он губи право на своје представнике у проширеном саставу бирачког одбора, а бирачки одбор пуноважно ради и одлучује без представника те изборне листе.

Обратите пажњу!

Једно лице може бити именовано за члана односно заменика члана само у једном бирачком одбору.

Приликом именовања чланова и заменика чланова бирачког одбора изборна комисија мора водити рачуна о томе да између чланова истог бирачког одбора не сме постојати одређена породичноправна веза. С тим у вези, упутства Републичке изборне комисије предвиђају следећа правила:

- ако однос из којег проистиче забрана постоји између председника бирачког одбора и другог члана или заменика члана бирачког одбора, у састав бирачког одбора биће именовано лице које је предложено за председника бирачког одбора;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између лица у сталном саставу бирачког одбора, у састав бирачког одбора биће именован представник оног предлагача чији је предлог за именовање раније поднет;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између члана у сталном саставу и члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде члан у проширеном саставу;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између члана у сталном саставу и заменика члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде заменик члана у проширеном саставу;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између заменика члана у сталном саставу и заменика члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде заменик члана у проширеном саставу;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између заменика члана у сталном саставу и члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде члан у проширеном саставу;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између члана и заменика члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде заменик члана у проширеном саставу;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између два члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде члан у проширеном саставу који је касније предложен у проширени састав бирачког одбора;
- ако однос из којег проистиче забрана постоји између два заменика члана у проширеном саставу, у саставу бирачког одбора не може да буде заменик члана у проширеном саставу који је касније предложен у проширени састав бирачког одбора.

Као тренутак предлагања проширеног састава бирачког одбора узима се тренутак када је примљен предлог одборничке групе, односно подносиоца изборне листе за бирачко место на којем се појавио однос из којег проистиче сметња.

3. Кандидовање и утврђивање изборне листе

3.1. Опште напомене

На локалним изборима грађани гласају за изборне листе. Изборна листа је *листа кандидата за одборнике коју предлага субјект овлашћен да учествује на локалним изборима а коју проглашава изборна комисија.*

Процес кандидовања започиње тако што овлашћени предлагач подноси изборној комисији своју изборну листу. Изборна комисија утврђује да ли та листа испуњава законом прописане услове. Ако утврди да изборна листа испуњава све законом прописане услове, изборна комисија доноси решење којим проглашава изборну листу. Након проглашења последње изборне листе изборна комисија утврђује збирну изборну листу, која садржи све изборне листе са именима свих кандидата за одборнике.

3.2. Подносилац изборне листе

3.2.1. Ко може да предложи кандидата за одборнике

Својство подносиоца изборне листе има субјект којем је законом признато право да предлага кандидате за одборнике. У Србији подносилац изборне листе за избор одборника може бити:

- *регистрована политичка странка,*
- *коалиција регистрованих политичких странака и*
- *група грађана.*

3.2.2. Регистрована политичка странка

Политичка странка је *организација грађана који су се слободно и добровољно удружили да би остваривали политичке циљеве учешћем на изборима и демократским обликовањем воље грађана.* Да би могла да предлага кандидате за одборнике политичка странка мора бити уписана у *Регистар политичких странака* који води Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Обратите пажњу!

Уколико постоји сумња да подносилац изборне листе нема својство регистроване политичке странке, она се може отклонити увидом у Регистар политичких странака који води Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Извод из Регистра политичких странака налази се и на званичном сајту Министарства: <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-politicke-stranke.php>.

3.2.3. Коалиција *по*литичких *странака*

Коалиција је савез који чине најмање две *по*литичке *странке* које се удружују ради заједничкој учешћа на изборима.

Обратите пажњу!

Коалицију могу чинити само регистроване политичке странке.

Својство учесника на изборима не могу имати савези између политичких странака и групе грађана.

За формирање коалиције потребно је да политичке странке закључе *коалициони споразум*. Коалициони споразум мора да испуњава одређене *материјалне* и *формалне* услове.

(а) *Материјални (садржински) услови* – Коалиционим споразумом уговорници морају да уреде: назив коалиције, назив коалиционе изборне листе, ко су овлашћена лица за подношење коалиционе изборне листе (може их бити највише двоје), да ли та овлашћена лица могу предузимати изборне радње заједно или посебно. Такође, коалиционим споразумом је потребно да уговорници уреде на који начин ће делити средства из јавних извора за финансирање редовног рада политичких субјеката, рачуне преко којих коалиција врши промет средстава намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта уколико освоје одборничке мандате, као и отварање рачуна за финансирање изборне кампање.

Да би коалициони споразум било пуноважан, морају га потписати *овлашћени заступници по*литичких *странака*. Статутом политичке странке уређује се који функционер је овлашћен да заступа и представља странку (у пракси је то најчешће председник).

Обратите пажњу!

Уколико постоји сумња у то које лице је овлашћени заступник политичке странке, она се може отклонити увидом у Регистар политичких странака који води Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

(б) *Формални услови* – Потписи уговорника на коалиционом споразуму морају бити оверени. Овера потписа се може вршити:

- код јавној бележника (нотара),
- у основном суду и
- у *по*штинској/*градској* *у*прави.

Обратите пажњу!

Овлашћени заступник политичке странке може дати овлашћење неком другом лицу да у име странке закључи коалициони споразум (на пример, председник странке овласти председника градског одбора да закључи коалициони споразум за учешће на изборима за градске одборнике). Потпис на том овлашћењу мора бити оверен код јавног бележника, у основном суду или у општинској/градској управи.

3.2.4. Група грађана

Група грађана је *скуп бирача који се удружују ради заједничког учешћа на изборима*. Да би један скуп грађана имао својство групе грађана која учествује на изборима, потребно је да се испуне следећи услови:

- група грађана мора имати *најмање десет чланова*;
- *сви чланови групе грађана морају имати бирачко право*; то значи да сваки члан групе грађана мора бити пунолетан, пословно способан, мора имати држављанство Републике Србије и мора имати пребивалиште на територији општине/града на којој се одржавају избори;
- чланови групе грађана морају *закључити споразум о оснивању групе грађана*.

Споразум о оснивању групе грађана мора да садржи следеће елементе:

- циљ ради којег је основана група грађана (да се оснива ради учешћа на одређеним локалним изборима),
- податке о лицима која чине групу грађана (име, презиме, ЈМБГ и адреса пребивалишта);
- назив групе грађана;
- назив изборне листе коју подноси група грађана;
- податке о лицу које је овлашћено да у име групе грађана поднесе изборну листу и предузима изборне радње.

Потписи уговорника на споразуму о оснивању групе грађана *морају бити оверени* код јавног бележника (нотара), у суду или у општинској/градској управи.

Споразум о оснивању групе грађана може бити сачињен и пре расписивања избора, с тим што у том споразуму мора, као циљ, бити јасно наведено због којих избора и у којој јединици локалне самоуправе се образује та група грађана (нпр. група грађана се образује ради учешћа на изборима за одборнике скупштине општине/града који ће се одржати у 2016. години).

3.3. Услови за кандидовање

Да би једна изборна листа могла да буде проглашена и самим тим да учествује на изборима, неопходно је да се испуне одређени услови који се тичу *назива изборне листе, назива подносиоца изборне листе, кандидата за одборнике, редоследа кандидата на изборној листи и подршке бирача*.

3.3.1. Назив изборне листе

Када изборну листу подноси страначка коалиција или група грађана, они назив изборне листе одређују коалиционим споразумом, односно споразумом о оснивању групе грађана. Код одређивања назива изборне листе, страначке коалиције и групе грађана имају релативно широку слободу. На пример, назив коалиционе изборне листе не мора да има никакве сличности са називима странака које су формирале коалицију. Такође, назив коалиционе изборне листе може да почне именом и презименом грађанина који фигурира као носилац листе.

Обратите пажњу!

Када изборну листу подноси група грађана, у називу изборне листе не сме да стоји реч „странка“ ни у једном падежу, нити назив неке регистроване политичке странке.

Примери:

- Изборна листа групе грађана не може да се зове „*Грађани њаве сџранку за бољу ојшџину*“, јер садржи реч „странка“ у акузативу.
- Изборна листа групе грађана не може да се зове „*Покреџ веџерана за бољи ѓраг*“, јер је „Покрет ветерана“ назив регистроване политичке странке.

Ситуација је другачија када изборну листу подноси политичка странка. Назив изборне листе коју подноси политичка странка уређен је строгим законским правилима. Закон дозвољава две могућности:

- да назив изборне листе буде идентичан називу политичке странке која подноси изборну листу; на пример, ако изборну листу подноси *Срџска најредна сџранка*, та изборна листа може да се зове „Српска напредна странка“;
- да назив изборне листе садржи назив политичке странке која подноси изборну листу и лично име физичког лица које тиме постаје *носилац листе*; на пример, да се листа коју подноси *Срџска најредна сџранка* зове „Српска напредна странка – Александар Вучић“.

Обратите пажњу!

Када изборну листу подноси политичка странка, приликом одређивања назива изборне листе мора се поштовати законом прописан редослед: прво назив политичке странке, па онда име и презиме носиоца листе. Другачији редослед није дозвољен.

Носилац изборне листе може (али не мора!) бити кандидат за одборника.

Носилац изборне листе, уколико није кандидат за одборника, не мора имати пребивалиште на територији општине/града, на којој се спроводе локални избори.

Политичка странка не може једно лице одредити за носиоца изборне листе без његове сагласности. Сагласност носиоца изборне листе се даје у писменој форми. Потпис *не мора* да буде оверен.

3.3.2. Назив њодносиоца изборне листе

На изборној листи, поред назива изборне листе мора да буде наведен и *назив њодносиоца изборне листе*.

Када изборну листу подноси регистрована политичка странка, назив подносиоца мора бити идентичан са називом под којим је та странка уписана у Регистар политичких странака.

Када изборну листу подноси страначка коалиција, назив подносиоца се одређује коалиционим споразумом. Није неопходно да тај назив има било какве сличности са називом чланица страначке коалиције. Међутим, на изборној листи назив подносиоца коалиционе изборне листе мора на почетку да има ознаку „Коалиција”. На пример, ако Српска напредна странка и Покрет социјалиста формирају коалицију која се зове „За напредни Београд”, на изборној листи назив подносиоца изборне уписује се на следећи начин: „Коалиција За напредни Београд”.

Уколико као подносилац изборне листе фигурира група грађана, назив подносиоца се такође одређује споразумом о оснивању групе грађана. Приликом уписивања података о подносиоцу на изборној листи, на почетку мора да стоји ознака „Група грађана”.

3.3.3. Кандидати

Кандидат за одборника може бити лице:

- које је *њунолетњо* (навршило је 18 година живота);
- које је *њословно сјособно* (лице које је основни суд лишио пословне способности због неурачунљивости не може бити кандидат за одборника);
- које је *држављанин Републике Србије*;
- које има *њребивалиште на њодручју оишћине/града за коју се спроводе локални избори*.

Осим тога, једно лице може бити кандидат само на једној изборној листи. Ако се једно лице кандидовало на једној изборној листи која је проглашена, а након

тога пристане да буде кандидат на другој изборној листи, његово појављивање на другој изборној листи представљаће сметњу за проглашење те изборне листе.

3.3.4. Редослед кандидата на изборној листи

Редослед кандидата на изборној листи је важан за додељивање мандата. За разлику од ранијих законских решења где је подносилац изборне листе имао слободу да након избора освојене мандате додељује кандидатима на изборној листи по сопственом нахођењу, важећи прописи предвиђају да се мандати додељују кандидатима према редоследу на изборној листи.

Да би се наметнула што равномернија родна заступљеност у скупштинама општина односно градова, законодавац предвиђа да на изборној листи међу свака три кандидата јо редоследу мора бити један који је припадник мање заступљеног пола.

Обратите пажњу!

Правило о родној заступљености кандидата на изборној листи у пракси се најчешће примењује тако што подносиоци изборних листи на свако треће место стављају припаднике мање заступљеног пола.

Међутим, ово је само једна од дозвољених варијанти, али не и једина. Листа се дели на целине које садрже по три места (прву целину чине места од 1 до 3, другу од 4 до 6, трећу од 7 до 9 и тако до краја листе). У свакој од тих целина мора да буде бар један припадник мање заступљеног пола.

На пример, ако је мање заступљен женски пол, листа може бити сачињена тако да жене имају следеће редне бројеве: 1, 6, 8, 12, 13, 18. итд.

3.3.5. Број кандидата на изборној листи

Број одборника у скупштини општине односно у скупштини града утврђује се њиховим статутом. Тај број не може бити мањи од 19, нити већи од 75 одборника. Изузетак је предвиђен за Скупштину града Београда која броји 110 одборника.

На изборној листи може бити највише онолико кандидата колико има одборника у скупштини града односно у скупштини општине. Поред тога, законодавац је предвидео и минималан број кандидата који мора бити предложен на изборној листи. Предлагач мора на изборној листи имати најмање трећину кандидата од укупног броја одборника у скупштини општине или града.

Пример: Ако скупштина града броји 75 одборника, број кандидата за одборнике на изборној листи не може бити мањи од 25 нити већи од 75.

3.3.6. Подршка бирача

Битан услов за кандидовање и учешће на изборима је подршка бирача. Број бирача који треба да подржи изборну листу зависи од броја уписаних бирача на

подручју општине/града и броја кандидата за одборнике које предлаже подносилац изборне листе. Разликују се две ситуације:

- У општинама/градовима које имају мање од 20.000 бирача, за проглашење изборне листе довољна је подршка 200 бирача. При томе је ирелевантно колико је кандидата за одборнике предложено на изборној листи.
- У општинама/градовима које имају више од 20.000 бирача, број бирача који треба да подржи изборну листу зависи од тога колико је кандидата за одборнике предложено на изборној листи. Број бирача који треба да подржи изборну листу добија се тако што се број кандидата помножи са 30.

Пример: Ако је подносилац изборне листе за избор одборника у Скупштини града Београда предложио 40 кандидата за одборнике, његову листу мора да подржи најмање 1200 бирача. Али, ако је предложио „пуну изборну листу”, тј. ако се на његовој листи налази свих 110 кандидата за одборнике, неопходна му је подршка најмање 3300 бирача.

Обратите пажњу!

Бирачи дају подршку ИЗБОРНОЈ ЛИСТИ, а не ПОЈЕДИНАЧНИМ КАНДИДАТИМА са изборне листе. Ако изборна листа има десет кандидата, правило из члана 18. став 1. Закона о локалним изборима треба тумачити тако да 300 бирача даје подршку целој листи, а не да 30 бирача даје подршку првом кандидату са листе, па 30 бирача даје подршку другом кандидату са листе итд.

Релевантна је подршка само оних бирача који имају пребивалиште на територији општине/града за чије одборнике се спроводе избори. На пример, ако се избори спроводе за одборнике у градској општини Нови Београд, изборну листу не могу да подрже грађани који немају пребивалиште на Новом Београду.

Подршка бирача се даје у писменој форми, на обрасцу који прописује изборна комисија. Потпис бирача којим подржава изборну листу мора бити оверен. Овера се може вршити код јавног бележника, у суду или у општинској/градској управи.

Оверу потписа на изјави бирача који подржава изборну листу, овлашћени оверитељи наплаћују *према посебној тарифи коју прописује министар правде*. Важећи *Правилник о накнади за оверу потписа бирача који подржи изборну листу за избор одборника* („Службени гласник РС”, број 21/08) предвиђа да се накнада за оверу потписа бирача који подржава изборну листу наплаћује у износу од 50 динара. Накнада за оверу осталих потписа (на пример, овера потписа на коалиционом споразуму или споразуму о оснивању групе грађана) наплаћује се према општим правилима.

Обратите пажњу!

Један бирач може да подржи само једну изборну листу.

Ако бирач подржи више изборних листа, узима се у обзир само подршка дата оној изборној листи која је прва проглашена.

3.4. Документација која се подноси приликом кандидовања

3.4.1. Опште најомене

Предлагач кандидата за одборнике подноси изборној комисији изборну листу и пратећу документацију којом доказује да су испуњени услови за проглашење изборне листе.

3.4.2. Изборна листа

Изборна листа се сачињава на обрасцу који прописује изборна комисија (видети Прилог 3). Изборна листа мора да садржи следеће елементе:

- назив подносиоца изборне листе;
- назив изборне листе;
- податке о кандидатима за одборнике (за сваког одборника на изборној листи треба да стоје следећи подаци: редни број на изборној листи, име и презиме, ЈМБГ, занимање и адреса пребивалишта);
- име и презиме лица које је овлашћено да поднесе изборну листу;
- потпис лица које је овлашћено да поднесе изборну листу.

Обратите пажњу!

Ако као подносилац изборне листе фигурира страначка коалиција, на изборној листи уз сваког кандидата за одборнике мора да буде назначена његова страначка припадност. Ако је кандидат за одборника припадник националне мањине, његово име и презиме се исписује на српском језику ћириличким писмом у складу са правописним правилима ортографске транскрипције, а уз то, његово име и презиме може да се испише у складу са његовим матерњим језиком, на пример: *Карољ Сињеи (Károly Szinyei)*.

3.4.3. Пратећа документација

Подносилац изборне листе уз изборну листу подноси документацију којом доказује да изборна листа испуњава законске услове да буде проглашена.

а) Документација за кандидате за одборнике – За сваког од кандидата за одборнике, подносилац изборне листе треба да поднесе:

- потврду о изборном праву на којој су назначени име и презиме, ЈМБГ, датум рођења и занимање кандидата;
- потврду о пребивалишту,
- уверење о држављанству и
- писмену изјаву кандидата да прихвата кандидатуру. Писмена изјава о прихватању кандидатуре даје се на обрасцу који прописује изборна комисија (видети Прилог 6). Потпис на изјави не мора да буде оверен.

Обратите пажњу!

Потврда о изборном праву, потврда о пребивалишту и уверење о држављанству не смеју да буду старији од шест месеци.

Потврда о изборном праву, потврда о пребивалишту и уверење о држављанству достављају се у изворнику или као оверена копија.

Ако је кандидат за одборника мењао презиме непосредно пред кандидатуру, па се разликују презимена у различитим документима (на пример, у потврди о пребивалишту стоји удато презиме, а у потврди о бирачком праву девојачко презиме), потребно је да изборној комисији достави исправу којом доказује промену презимена (на пример, извод из матичне књиге венчаних).

б) *Овлашћење за подношење изборне листе политичке странке* – Лице које предаје изборну листу у име политичке странке треба да докаже да је за то овлашћено. Због тога се уз изборну листу политичке странке подноси *овлашћење за подношење изборне листе*, дато на обрасцу који је прописала изборна комисија (видети Прилог 4).

Обратите пажњу!

Када је реч о овлашћењу за подношење изборне листе, треба разликовати две ситуације:

- Ако изборну листу у име политичке странке подноси лице које у Регистру политичких странака фигурира као њен заступник, НЕМА ПОТРЕБЕ да оно прилаже посебно овлашћење за подношење изборне листе. Исто важи и у случају подношења коалиционих изборних листа односно изборних листа група грађана које подnose лица која су коалиционим споразумима односно споразумима о образовању групе грађана овлашћена да поднесу изборну листу.
- Ако изборну листу у име политичке странке подноси лице које у Регистру политичких странака не фигурира као њен заступник, то лице мора да приложи изборној комисији овлашћење за подношење изборне листе. У случају да коалициону изборну листу или изборну листу групе грађана подноси лице које за подношење изборне листе није овлашћено коалиционим споразумом односно споразумом о образовању групе грађана, то лице би морало да поднесе и посебно овлашћење потписано од стране заступника свих политичких странака које чине коалицију односно свих лица која су образовала групу грађана.

в) *Сагласност носиоца изборне листе* – Ако је у називу изборне листе наведено и име и презиме неког физичког лица (носилац листе), потребно је да подносилац листе достави *сагласност носиоца изборне листе*. Носилац изборне листе даје своју сагласност у писменој форми, на обрасцу који прописује изборна комисија (видети Прилог 5). Потпис носиоца изборне листе не мора да буде оверен.

г) *Документација којом се доказује подршка бирача* – Подносилац изборне листе доставља изборној комисији потребан број оверених изјава бирача који подржавају изборну листу. Те изјаве се дају на обрасцу који прописује изборна комисија (видети Прилог 8) и треба да буду сложене по азбучном реду презимена потписника.

Такође, изборној комисији треба доставити и списак бирача који подржавају изборну листу, сређен према азбучном реду презимена потписника. Списак бирача који подржавају изборну листу доставља се изборној комисији у два облика: *писменом* и *електронском*. Списак који се доставља у писменом облику сачињава се на обрасцу који прописује изборна комисија и мора бити потписан од стране лица које подноси изборну листу (видети Прилог 7).

Обратите пажњу!

Списак бирача који подржавају изборну листу у електронској форми мора бити садржински истоветан таквом списку који је поднет у писменој форми.

Списак бирача који подржавају изборну листу доставља се у електронској форми да би орган општинске/градске управе надлежан за вођење бирачког списка лакше проверио да ли грађани који су дали подршку изборној листи имају бирачко право (да ли су живи, да ли имају држављанство Републике Србије, да ли имају пребивалиште на територији општине у којој се одржавају избори итд.) и да ли су евентуално већ дали подршку некој другој раније проглашеној листи.

Да би се потребне провере обавиле благовремено пожељно је да изборна комисија пропише електронски формат у којем списак бирача треба да буде сачињен (на пример, у програму Excel).

г) *Посебна документација коју доставља страначка коалиција* – Када изборну листу подноси коалиција регистрованих политичких странака, она је дужна да, поред осталог, поднесе и један *примерак коалиционог сјоразума*.

ђ) *Посебна документација коју доставља група грађана* – Ако се у својству подносиоца изборне листе појављује група грађана, она је дужна да уз изборну листу поднесе, поред осталог, и примерак *сјоразума о оснивању групе грађана и њиховог о изборном праву за лица која су њихови чланови сјоразума о оснивању групе грађана*. Потврда о изборном праву за осниваче групе грађана не сме бити старија од шест месеци, а подноси се у изворнику или као оверена копија.

е) *Посебна документација коју доставља политичка странка националне мањине* – Својство политичке странке националне мањине значајно је за изборни поступак, јер политичка странка националне мањине може да учествује у расподели мандата чак и онда када не пређе изборни цензус. Да би стекао својство странке националне мањине у изборном поступку, подносилац изборне листе мора изборној комисији приликом подношења изборне листе да *предложи писмени предлог да му се утврди положај странке националне мањине*. Уз тај писмени предлог, подносилац изборне листе доставља програм и статут странке, као и друге исправе које су подобне да докажу да је његово политичко деловање усмерено на представљање и заштиту интереса одређене националне мањине и побољшање положаја и заштиту припадника те националне мањине.

Ако подносилац изборне листе предлог да му се утврди положај странке националне мањине поднесе након проглашења изборне листе, изборна комисија доноси *решење којим тај предлог одбацује као неблаговремен*.

ж) Документација од значаја за финансирање политичких активности – Ако подносилац изборне листе жели да за финансирање своје предизборне кампање користи средства из јавних извора, дужан је да изборној комисији достави писмену изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање.

3.5. Пријем и обрада изборне листе

3.5.1. Ко врши пријем изборне листе

Пријем изборне листе врши дежурни члан изборне комисије, а у томе му помажу представници стручне службе. Приликом пријема изборне листе треба водити рачуна да се избегне сукоб интереса. Наиме, чланови изборне комисије бирају се на предлог одборничких група. Следствено томе, пријем изборне листе одређене политичке странке ни би требало да врши лице које је именовано у изборну комисију на предлог одборничке групе у којој су заступљени одборници из те политичке странке.

3.5.2. Посуђуак пријема

Дежурни члан изборне комисије врши пријем изборне листе тако што од овлашћеног представника предлагача узима изборну листу и сву пратећу документацију која је поднета. Изборна листа се предаје у два примерка. Један примерак остаје изборној комисији, а други се оверава печатом изборне комисије и враћа подносиоцу. На самој изборној листи штамбиљем се уносе датум и час када је изборна листа предата дежурном члану изборне комисије.

Приликом пријема изборне листе, дежурни члан изборне комисије треба да уради следеће радње:

- да утврди идентитет лица које подноси изборну листу; идентитет тог лица врши се увидом у службени документ с фотографијом (лична карта, пасош, возачка дозвола);
- да утврди овлашћење за подношење изборне листе;
- да преузме изборну листу;
- да преузме документацију коју подносилац предаје уз изборну листу;
- да поучи овлашћено лице да он или неки други представник подносиоца изборне листе има право да прати посао пријема и обраде приложене документације.

3.5.3. Утврђивање чињеничног стања и обрада документације

Након пријема изборне листе и пратеће документације, изборна комисија треба да прегледа сву приложену документацију и да утврди да ли изборна листа испуњава услове за проглашење. Дежурним члановима изборне комисије у овоме

помажу представници стручне службе, као и службеници у општинској управи задужени за вођење бирачког списка, који проверавају да ли грађани који су дали подршку изборној листи имају изборно право.

Приликом обраде документације посебно се утврђују следеће чињенице:

- *да ли су испуњени услови који се тичу подносиоца изборне листе* – Изборна комисија проверава да ли подносилац листе има својство регистроване политичке странке. Ако листу подноси коалиција, потребно је утврдити да ли је коалициони споразум закључен у складу са прописима. У случају да као подносилац изборне листе фигурира група грађана, изборна комисија испитује да ли је споразум о оснивању групе грађана закључен у складу са прописима и да ли потписници тог споразума имају изборно право.
- *да ли је изборна листа јединствено састављена* – Изборна комисија проверава да ли на листи постоји потребан број кандидата за одборнике, да ли су поштована правила о распоређивању припадника мање заступљеног пола, да ли кандидати за одборнике имају активно бирачко право, да ли је правилно одређен назив изборне листе. Ако у називу листе постоји име физичког лица (носилац листе) утврђује се да ли се он сагласио да буде носилац листе.
- *да ли је приложена уредна документација за кандидате за одборнике* – Пажљиво се проверава да ли је за сваког кандидата за одборнике поднета потребна документација (уверење о држављанству, потврда о пребивалишту, потврда о изборном праву, писмена сагласност о прихватању кандидатуре), да ли су те исправе уредне (да ли су млађе од шест месеци), као и да ли се подаци у тим исправама подударају са подацима у изборној листи.
- *да ли постоји довољан број јавно ваљаних оверених изјава бирача који подржавају изборну листу* – Изборна комисија је дужна да прегледа сваку изјаву бирача како би утврдила да ли су те изјаве уредно попуњене и потписане и да ли је потпис на изјави оверен. У сарадњи са службеницима општинске/градске управе који су задужени за вођење бирачког списка проверава се да ли сва лица која су потписала подршку изборној листи имају бирачко право и да ли су евентуално дали подршку некој другој, раније проглашеној листи.

3.5.4. Извештај о пријему изборне листе

Када у сарадњи са представницима стручне службе провери изборну листу и сву пратећу документацију, дежурни члан изборне комисије који је примио изборну листу сачињава *извештај о пријему изборне листе*. У том извештају се писмено наводе све радње које су предузете приликом пријема изборне листе и прегледа поднете документације. У извештају се посебно констатује постојање евентуалних недостатака и њихов утицај на проглашење изборне листе. На крају извештаја дежурни члан изборне комисије предлаже какву би одлуку изборна комисија требало да донесе о поднетој изборној листи.

3.6. Одлучивање о изборној листи

3.6.1. Ойишће найомене

Изборна комисија је дужна да у року од 24 часа од пријема изборне листе доне-се одлуку о изборној листи. У зависности од тога какво је конкретно чињенично стање (да ли је листа поднета благовремено или не, да ли постоји неки недостатак или не), изборна комисија може одлучити на три начина:

- *проглашава изборну листу,*
- *одбацује изборну листу или*
- *налаже подносиоцу изборне листе да исправи недостатке.*

3.6.2. Проглашење изборне листе

Ако утврди да је изборна листа поднета благовремено и да испуњава све за-коном прописане услове, изборна комисија доноси *решење којим проглашава из-борну листу*. У изреци тог решења треба да стоји: назив изборне листе и назив подносиоца изборне листе (видети Прилог 14).

Приликом доношења решења којим проглашава изборну листу изборна ко-мисија је дужна да донесе *решење којим се утврђује да подносилац изборне листе испуњава, односно не испуњава услове за одређивање својих представника у про-ширени састав изборне комисије и бирачких одбора* (видети прилоге 21–24).

У ситуацији где је подносилац изборне листе приликом предаје листе поднео писмени предлог да му се утврди својство странке националне мањине, изборна комисија утврђује да ли се том подносиоцу може признати својство странке на-ционалне мањине. Изборна комисија може да поступи на два начина:

- ако утврди да је политичко деловање подносиоца изборне листе усмере-но на представљање и заштиту интереса одређене националне мањине и побољшање положаја и заштиту припадника те националне мањине избор-на комисија доноси *решење којим се утврђује да подносилац изборне листе има положај странке националне мањине* (видети Прилог 19);
- ако утврди да политичко деловање подносиоца изборне листе није усмерено пре свега на представљање и заштиту интереса одређене националне мањине избор-на комисија доноси *решење којим одбија предлог да се подносиоцу изборне листе утврди да има положај странке националне мањине* (видети Прилог 20).

3.6.3. Одбацивање изборне листе

Изборна листа се може поднети изборној комисији *најкасније 15 дана пре дана који је одређен за одржавање избора*. На пример, на изборима који су одржани 16. марта 2014. године рок за предају изборних листа је истекао у поноћ између 28.

фебруара и 1. марта. Изборну листу која је предата после истека рока за кандидовање, изборна комисија не узима у разматрање, већ је *решењем одбацује као неблаовремену* (видети Прилог 15).

3.6.4. *Посиуиак када изборна листиа садржи недосиайке*

Може се догодити да изборна комисија утврди да постоје недостаци услед којих не може да се прогласи изборна листа (на пример, изборну листу није подржао довољан број бирача, није приложена сва потребна документација, кандидат за одборника на изборној листи нема изборно право итд.). У том случају изборна комисија доноси *закључак којим подносиоцу изборне листе налаже да отклони уочене недосиайке* (видети Прилог 16). Подносиоцу изборне листе се оставља рок за отклањање недостатака који износи 48 часова.

Даљи ток поступка зависи од тога да ли је подносилац изборне листе успео да у року од 48 часова отклони недостатке. Разликују се три ситуације:

- ако подносилац изборне листе у остављеном року отклони недостатке (на пример, преда документацију која је недостајала, преда потребан број оверених изјава бирача који подржавају изборну листу итд.), изборна комисија је дужна да донесе решење којим проглашава изборну листу (видети Прилог 17);
- ако се подносилац изборне листе држи пасивно, тј. ако не предузима ништа да отклони недостатке, по истеку рока од 48 часова изборна комисија доноси *решење којим одбија проглашење изборне листе* (видети Прилог 18);
- ако подносилац изборне листе предузме одговарајуће радње усмерене на отклањање недостатака, али упркос томе не успе да те недостатке отклони (на пример, недостајало му је 20 оверених изјава бирача који подржавају изборну листу, он је те изјаве доставио, али је утврђено да од тих 20 грађана њих пет нема бирачко право на територији општине у којој се спроводе избори), изборна комисија *доноси решење којим одбија проглашење изборне листе* (видети Прилог 18).

3.7. Повлачење и промена изборне листе

3.7.1. *Повлачење изборне листе*

Предлагач може повући изборну листу најкасније до *дана* утврђивања збирне изборне листе. Ово законско правило *не треба* тумачити у смислу да подносилац може повући изборну листу док изборна комисија не утврди збирну изборну листу. Подносилац изборне листе може повући своју изборну листу *најкасније један дан пре дана у којем изборна комисија треба да утврди збирну изборну листу*.

Пример: Ако се избори одржавају 16. марта, изборна комисија утврђује изборну листу 5. марта (десет дана пре дана гласања). Следствено томе, подносилац који жели да повуче своју изборну листу мора доставити изборној комисији писмени предлог о томе најкасније у поноћ између 4. и 5. марта.

Да би повукао изборну листу подносилац мора упутити изборној комисији *йисмени йредлої (захтїев) за йовлачење изборне лисїе*. Предлог потписује лице које је подносилац овластио да поднесе изборну листу и предузима друге изборне радње. Начин поступања изборне комисије зависи од тога да ли је изборна листа била предмет разматрања и одлучивања на седници изборне комисије. Повлачење изборне листе пре разматрања на седници изборне комисије не захтева доношење посебног решења изборне комисије. Ако утврди да су испуњени услови за повлачење изборне листе поводом које је донето решење или закључак, изборна комисија доноси *решење којим уїврђује да је одређена изборна лисїа йовучена*.

Ако је подносилац изборне листе имао своје представнике у проширеном саставу органа за спровођење избора, изборна комисија, уз решење о повлачењу изборне листе *ex officio*, доноси и *решење којим уїврђује да су йредстїавницима йодносиоца йовучене изборне лисїе йресїјале функције чланова односно заменика чланова у йроширеном сасїјаву орїана за сїровођење избора*.

3.7.2. Промена изборне лисїе

Након проглашења изборне листе, подносилац нема право да било шта мења у изборној листи. Он не може променити ни назив изборне листе нити може заменити кандидата за одборника. Од овог правила закон предвиђа један изузетак: *након йроїлашења изборне лисїе кандидату са їе лисїе може йресїјати своїсїво кандидату за одборника у следећим случајевима:*

- ако умре;
- ако правноснажном судском одлуком буде потпуно лишен пословне способности;
- ако изгуби држављанство Републике Србије;
- ако одустане од кандидатуре.

У таквим случајевима изборна комисија доноси *решење којим уїврђује да је одређеном лицу йресїјало своїсїво кандидату за одборника*. Подносилац изборне листе нема право да предложи новог кандидата за одборника. Изборна листа ће садржати мањи број одборника, а место на изборној листи које је заузимало лице којем је престало својство кандидата остаје упражњено.

Испуњеност услова за проглашење изборне листе цени се *йрема чињеницама које су йосїјојале у моменїу доношења одлуке на седници изборне комисије*. Ако се накнадно нека чињеница промени, то не може имати за последицу укидање или преиначење коначног решења о проглашењу изборне листе. На пример, ако је услед тога што је неком лицу након проглашења изборне листе престало својство кандидата за одборника број кандидата одборника пао испод једне трећине, или

се пореметио однос припадника мање и више заступљеног пола, то не може имати за последицу преиначење или укидање решења о проглашењу изборне листе.

3.8. Збирна изборна листа

Збирна изборна листа је исправа коју доноси изборна комисија и која садржи све проглашене изборне листе са одређеним подацима о кандидатима за одборнике. У збирној изборној листи наводе *се све изборне листе према редоследу којим су проглашене* (видети Прилог 9).

За сваку изборну листу, у збирној изборној листи се наводе следећи подаци:

1. *назив изборне листе и*
2. *име и презиме свих кандидата за одборнике са подацима о години њиховог рођења, њиховом занимању и месту пребивалишта.*

Решење о утврђивању збирне изборне листе изборна комисија доноси најкасније десет дана пре дана одржавања избора. Решење о проглашењу збирне изборне листе се објављује онако како се објављују прописи јединице локалне самоуправе (на пример, у службеном гласилу општине/града).

Редни број изборне листе на збирној изборној листи јесте број под којим ће она бити наведена на гласачком листићу.

4. Припрема изборног материјала

4.1. Уводна напомена

Обезбеђивање изборног материјала је у надлежности *изборне комисије и општинске/градске управе*.

4.2. Надлежност изборне комисије

Изборна комисија треба да за свако бирачко место обезбеди следећи изборни материјал:

- две збирне изборне листе (једна се истиче на бирачком месту, а друга се користи за гласање ван бирачког места);
- извод из решења о одређивању бирачког места;
- решење о образовању бирачког одбора у сталном саставу;
- решење о именовању чланова бирачког одбора у проширеном саставу;

- извод из бирачког списка;
- гласачке листиће (видети Прилог 10);
- контроли лист за проверу исправности гласачке кутије (видети Прилог 11);
- обрасце потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места (видети Прилог 12);
- записник о раду бирачког одбора (видети Прилог 13);
- образац евиденције о присуству чланова и заменика чланова бирачког одбора **у сталном саставу** на бирачком месту;
- образац евиденције о присуству чланова и заменика чланова бирачког одбора **у проширеном саставу** на бирачком месту;
- правила о раду бирачког одбора;
- народну заставу Републике Србије.

Обратите пажњу!

Изводе из бирачког списка не треба да штампа општинска/градска управа, већ је то обавеза Министарства државне управе и локалне самоуправе, која изводе сачињава, оверава и доставља изборној комисији у року од 48 часова од доношења решења о закључењу бирачког списка за подручје општине/града.

Извод из решења о одређивању бирачког места, решење о образовању бирачког одбора у сталном саставу, решење о именовању чланова бирачког одбора у проширеном саставу и извод из бирачког списка су посебни за свако бирачко место.

Збирна изборна листа, контролни лист, обрасци евиденције о присуству чланова и заменика чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу на бирачком месту, правила о раду бирачког одбора и народна застава Републике Србије су исти за свако бирачко место и израђују се у онолико примерака колико има бирачких места.

Образац потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места такође је исти за свако бирачко место. Изборна комисија треба да обезбеди одговарајући број тих образаца за свако бирачко место на основу процене о броју људи који би могли гласати изван бирачког места.

Образац записника о раду бирачког одбора је исти за свако бирачко место. Изборна комисија треба да обезбеди да на сваком бирачком месту буде шест примерака обрасца записника о раду бирачког одбора. Ако је изборна комисија у могућности да записник о раду бирачког одбора изради на самокопирајућем папиру, тако да се попуњавањем првог примерка текст пресликава на преосталих пет примерака, за свако бирачко место обезбеђује се по један такав комплет.

Број гласачких листића зависи од броја бирача уписаних у бирачки списак. Гласачки листићи се расподељују по бирачким местима тако да на сваком бирачком месту буде онолико гласачких листића колико има бирача уписаних у извод из бирачког списка за то бирачко место.

4.3. Надлежност општинске/градске управе

4.3.1. Шта обезбеђује општинска/градска управа

Општинска односно градска управа дужна је да за свако бирачко место обезбеди следећи материјал:

- гласачку кутију;
- две УВ лампе;
- два спреја за обележавање прста бирача;
- параване за обезбеђивање тајности гласања (најмање два сета);
- врећу за одлагање изборног материјала;
- прибор за писање;
- прибор за печатење (печат, печатни восак, јемственик);
- коверте за одлагање гласачких листића.

4.3.2. Гласачка кутија

Изглед гласачке кутије прописан је Упутством о облику и димензијама гласачке кутије, које је донео министар правде 3. новембра 2000. године („Службени гласник РС”, број 42/00). Тим упутством је предвиђено да се гласачка кутија израђује од провидног и чврстог материјала који обезбеђује сигурност гласачких листића (на пример, пластика, клирит, плексиглас и сл.). Гласачка кутија има облик квадрата ширине 35 cm, дужине 50 cm и висине 60 cm. Горња страница гласачке кутије мора да има поклопац на чијем средишњем делу се налази отвор за убацивање гласачких листића дужине 20 cm и ширине 1 cm. На левој и десној страни поклопца и бочних зидова кутије налазе се два отвора који служе за провлачење јемственика и печатење гласачке кутије.

4.3.3. Спреј за обележавање прста бирача

За обележавање прста бирача користи се спреј од специјалног мастила које није растворљиво, а које се може видети само под светлошћу УВ лампе.

Обратите пажњу!

Мастило које се користи за обележавање прста бирача има ограничен рок трајања. По истеку тог рока мастило се уништава у складу са прописима о управљању отпадом. Мастило којем је истекао рок не може се користити за спровођење избора.

4.4. Гласачки листићи

4.4.1. Општије напомене

Текст на гласачком листићу, изглед, облик и боју гласачког листића прописује изборна комисија. Изборна комисија одређује број гласачких листића, сачињава узорак гласачког листића и врши надзор над штампањем гласачких листића.

4.4.2. Садржина гласачког листића

Гласачки листић садржи следеће елементе:

- назнаку „Гласачки листић за избор одборника у Скупштини града/општине ...”, уз навођење назива града/општине;
- датум одржавања избора;
- редни број који се ставља испред назива изборне листе;
- назив изборне листе;
- име и презиме првог кандидата са изборне листе;
- напомену да се гласа само за једну изборну листу заокруживањем редног броја испред назива те листе или назива листе;
- печат изборне комисије.

Изборне листе на гласачком листићу треба да буду поређане према редоследу који је утврђен на збирној изборној листи, а то је редослед по којем су листе проглашаване.

4.4.3. Водени жици

Сигурно је да ли гласачки листићи којима се гласа на локалним изборима морају да имају водени жиг. Спор долази одатле што у закону није најјасније нормирано да ли се на питања која се тичу штампања гласачких листића сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика.

Закон о локалним изборима у члану 58. предвиђа да се на локалне изборе сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика које уређују изборни материјал ако Законом о локалним изборима није предвиђено другачије. То значи да се одредбе Закона о избору народних посланика примењују на она питања која би требало да буду уређена, а која је законодавац приликом доношења Закона о локалним изборима пропустио да уреди.

Закон о избору народних посланика у члану 60. став 4. прописује: „Гласачки листићи штампају се на једном месту, на хартији заштићеној воденим жигом”. Закон о локалним изборима у члану 28. став 5. прописује: „Гласачки листићи штампају се на једном месту”. Овде се поставља питање да ли постоји правна

празнина која би се могла попунити сходном применом Закона о избору народних посланика.

Одредбе закона о избору народних посланика могу се примењивати на локалне изборе само у оним ситуацијама које нису уређене Законом о локалним изборима. У Закону о локалним изборима постоји норма које уређује штампање гласачких листића (члан 28. став 5). Овде не може бити реч о правној празнини. Законодавац је штампање гласачких листића за локалне изборе уредио другачије него штампање листића за парламентарне изборе, а разлика се огледа у томе што законодавац не захтева да гласачки листићи за локалне изборе буду снабдевени воденим жигом.

Према мишљењу аутора овог одељка у њиручнику, гласачки листић за локалне изборе не мора бити снабдевен воденим жигом. Напомињемо да је ово мишљење аутора, које није обавезујуће ни за изборне комисије нити за Управни суд. У досадашњој пракси примене Закона о локалним изборима било је случајева да су локални избори спровођени са гласачким листићима који нису снабдевени воденим жигом (на пример, локални избори у Мајданпеку 2014. године). Управни суд је био у прилици да се изјасни о овом питању, али се није изјашњавао о њему, већ је жалбу одбио зато што се сагласио да је приговор на одлуку општинске изборне комисије о садржини и боји гласачких листића био неблаговремен (види решење Управног суда бр. 10 Уж. 47/14, од 16. септембра 2014. године, објављено на: http://www.up.sud.rs/cirilica/view_cases/3).

4.4.4. Број гласачких листића

Број гласачких листића које изборна комисија треба да обезбеди добија се тако што се *укупан број уписаних бирача* сабере са *обавезном резервом* која не износи више од 0,3%. На пример, ако укупан број бирача 20.000, изборна комисија треба да обезбеди највише 20.060 гласачких листића.

Нужна претпоставка за одређивање броја гласачких листића јесте да се претходно утврди *укупан број бирача*. Укупан број бирача на подручју општине/града одређује Министарство државне управе и локалне самоуправе. Наиме, 15 дана пре дана избора Министарство закључује бирачки списак и утврђује укупан број бирача. То решење се доставља изборној комисији, која га одмах објављује на начин на који се објављују прописи у тој јединици локалне самоуправе.

Од момента утврђивања укупног броја бирача до момента одржавања избора, број бирача се може променити. Министарство државне управе и локалне самоуправе може најкасније 72 часа пре дана избора доносити и достављати изборној комисији решења на којима се заснивају промене у бирачком списку. Пошто узме у обзир све промене у бирачком списку које су се догодиле на основу решења Министарства државне управе и локалне самоуправе, изборна комисија доноси решење којим утврђује *коначан број бирача*. Ако је коначан број бирача већи од укупног броја бирача, разлика се покрива из обавезне резерве.

4.4.5. Штампанье гласачких листића

Гласачки листићи се штампају на основу узорка који сачињава изборна комисија. Узорак гласачког листића изборна комисија може да сачини тек након што утврди збирну изборну листу.

Узорак гласачког листића, који је оверен потписом председника изборне комисије и печатом изборне комисије, предаје се штампарији коју је изборна комисија одабрала за штампање изборног материјала. На основу тог узорка штампарија израђује графичке плоче.

Процес штампања гласачких листића почиње стављањем графичких плоча у штампарске машине. Том процесу присуствују представници изборне комисије и представници проглашених изборних листа. Када се машине пуне у рад, први примерци гласачких листића се одмах уништавају, све док се не одштампа гласачки листић који задовољава оптималне графичке стандарде. Први гласачки листић који задовољава оптималне графичке стандарде председник изборне комисије упоређује да узорком гласачког листића. Ако утврди да је тај гласачки листић саобразан узорку, председник својим потписом одобрава штампање гласачких листића у утврђеном броју примерака. У случају да постоји несаобразност, израђују се нове графичке плоче и цела процедура креће из почетка.

Одмах по завршетку штампања гласачких листића, комисија коју чине представници изборне комисије, представници проглашених изборних листа и представници штампарије уништава графичке плоче и о томе сачињава записник. Уништене графичке плоче предају се изборној комисији.

Надзор над штампањем гласачких листића врши изборна комисија. Представници проглашених изборних листа имају право да присуствују штампању, бројању и паковању гласачких листића. Да би представници изборних листа могли да остваре то своје право, изборна комисија је дужна да их благовремено обавести о месту где се штампају гласачки листићи и о времену када започиње штампање.

Обратите пажњу!

Сви гласачки листићи морају да се одштампају на једном месту.

Препорука је да се одштампани гласачки листићи пакују у сетовима од по 50 листића, чиме ће се битно олакшати њихова расподела по бирачким местима.

4.5. Употреба језика и писма

Гласачки листићи и остали изборни материјал (контролни лист, записник о раду бирачког одбора итд.) штампају се на српском језику, ћириличким писмом.

Од овог правила предвиђен је изузетак. Ако је на територији општине/града у службеној употреби језик националне мањине, изборни материјал се штампа двојезично. Прво се штампа текст на српском језику, ћириличким писмом, а испод тога се штампа текст на језику националне мањине, у истом облику и истом величином слова. У случају да је на територији општине/града у службеној употреби више језика националних мањина, текст на језицима националних мањина исписује се испод текста на српском језику, по азбучном реду назива језика националне мањине.

Обратите пажњу!

За употребу језика и писма приликом штампања изборног материјала меродаван је пропис који важи на дан расписивања избора.

4.6. Дистрибуција изборног материјала

Дистрибуција изборног материјала уређује се упутством за спровођење избора које доноси изборна комисија. Могућа су два приступа.

Први приступ је да представници изборне комисије преузму изборни материјал од штампарије, разврстају га по бирачким местима и предају га бирачким одборима. По завршетку гласања и утврђивању резултата избора на бирачком месту бирачки одбор враћа изборни материјал изборној комисији.

У већим градовима (на пример, приликом избора за одборнике Скупштине града Београда) изборне комисије могу, ради обављања послова примопредаје изборног материјала, увести посреднике. Својство посредника може имати *ad hoc* радно тело, а у градовима где постоје градске општине које имају своје изборне комисије као посредници у пословима примопредаје изборног материјала могу фигурирати општинске изборне комисије (на пример, када се спроводе избори за одборнике Скупштине града Београда, градска изборна комисија може ангажовати изборне комисије градских општина да врше примопредају изборног материјала између градске изборне комисије и бирачких одбора на својој територији).

Обратите пажњу!

Радна тела немају својство органа за спровођење избора, већ само пружају техничку помоћ изборној комисији.

Изборне комисије градских општина које су ангажоване да обављају послове примопредаје изборног материјала приликом спровођења избора за одборнике скупштине града, у том изборном поступку такође немају положај органа за спровођење избора.

Изборни материјал треба да буде предат бирачком одбору најкасније 24 часа пре дана одржавања избора. По завршетку гласања и утврђивању резултата

избора на бирачком месту, бирачки одбор треба без одлагања да врати изборни материјал.

4.7. Чување изборног материјала

Начин на који се користи изборни материјал након завршетка избора, прописује изборна комисија. Гласачки листићи и остали изборни материјал чувају се најмање четири године од проглашења резултата избора.

5. Изборни дан: гласање

Гласање на бирачком месту траје од 7.00 до 20.00 часова. Међутим, радни дан бирачког одбора је дужи. Чланови бирачког одбора треба да дођу раније на бирачко место да би га припремили за спровођење гласања. Након затварања бирачког места чланови бирачког одбора морају да остану да би утврдили резултате гласања и вратили изборни материјал изборној комисији.

5.1. Припрема за почетак гласања

5.1.1. Окупиљање чланова бирачког одбора

Чланови бирачког одбора морају да дођу на бирачко место пре отварања да би обавили *припремне радње за спровођење гласања*.

Обратите пажњу!

Правила о раду бирачког одбора, која изборна комисија доноси на почетку сваког изборног процеса, прописују када чланови бирачког одбора треба да се састану на бирачком месту. У досадашњој пракси спровођења избора било је предвиђено да се чланови бирачког одбора састају у 6.00 часова на бирачком месту да би извршили припреме за почетак гласања.

5.1.2. Припремне радње

Пре отварања бирачког места бирачки одбор предузима следеће припремне радње:

- *утврђивање постојаности и исправности изборног материјала;*
- *уређење бирачког места и*
- *договор о подели рада.*

5.1.3. Утврђивање постојаности и исправности изборног материјала

Председник бирачког одбора доноси на бирачко место сав примљени изборни материјал са записником о пријему изборног материјала. Затим бирачки одбор по ставкама из записника проверава да ли се на бирачком месту налази сав предвиђени изборни материјал.

Обратите пажњу!

На бирачком месту мора да се налази следећи изборни материјал:

- две збирне изборне листе;
- извод из бирачког списка (са списком накнадних промена по закључењу бирачког списка ако је накнадних промена било);
- гласачки листићи (број гласачких листића мора бити једнак броју бирача који су уписани у извод из бирачког списка и у евентуални списак накнадних уписа на основу решења Министарства државне управе и локалне самоуправе);
- контролни лист за проверу исправности гласачке кутије;
- гласачка кутија;
- два спреја за обележавање прста бирача;
- две УВ лампе;
- паравани за обезбеђивање тајности гласања;
- прибор за печење гласачке кутије и другог изборног материјала (јемственик, печат и печатни восак);
- народна застава Републике Србије;
- записник о раду бирачког одбора (у шест примерака);
- извод из решења о одређивању бирачког места;
- решење о образовању бирачког одбора у сталном саставу;
- решење о именовању чланова бирачког одбора у проширеном саставу;
- обрасци потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места;
- обрасци евиденција о присуству чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу;
- списак посматрача који су овлашћени да прате рад бирачког одбора;
- правила о раду бирачког одбора;
- врећа за одлагање изборног материјала;
- прибор за писање и печење;
- коверте за одлагање гласачких листића.

Ако нешто од изборног материјала недостаје или је неисправно, бирачки одбор то констатује у записнику о раду и о томе одмах обавештава изборну комисију, која ће недостајући изборни материјал обезбедити из обавезне резерве и доставити га без одлагања бирачком одбору.

У досадашњој пракси спровођења избора било је спорно да ли бирачки одбор треба да отвори бирачко место ако нешто од изборног материјала недостаје. Одговор на ово питање зависи од тога шта недостаје.

Да би гласање могло да се обави нужно је да на бирачком месту буде следећи изборни материјал:

- збирна изборна листа,
- извод из бирачког списка;
- гласачки листићи (није неопходно да постоји тачан број гласачких листића),
- контролни лист;
- гласачка кутија;
- један спреј за обележавање прста бирача,
- једна УВ лампа,
- паравани за обезбеђивање тајности гласања и
- прибор за печатење гласачке кутије и другог изборног материјала (јемственик, печат и печатни восак).

Ако недостаје нешто од тога, гласање не може да почне. Бирачки одбор ће отворити бирачко место тек када му се допреми тај изборни материјал.

Ако недостаје нешто друго (на пример, нису на броју сви гласачки листићи или сви примерци записника о раду бирачког одбора), бирачки одбор треба да отвори бирачко место, а изборна комисија ће у току гласања допремити недостајући материјал.

Обратите пажњу!

Ако бирачком одбору није достављен потребан број гласачких листића *није смејња* за *отварање бирачког места*. Бирачки одбор треба да отвори бирачко место са гласачким листићима које поседује, а остатак ће му изборна комисија доставити у току гласања.

5.1.4. Уређивање бирачког места

Бирачко место треба уредити тако да на путу од улаза у просторију до гласачке кутије бирач редом пролази следећа места:

- место на којем се врши провера УВ лампом;
- место на којем се утврђује идентитет бирача;
- место на којем се налази извод из бирачког списка;
- место на којем се уручују гласачки листићи;
- место на којем се прст бирача обележава спрејом;
- паравани за гласање;
- гласачка кутија.

Обратите пажњу!

Паравани за гласање морају бити постављени тако да обезбеде тајност гласања. То значи да параване треба наместити тако да нико од чланова бирачког одбора, посматрача и других лица која се могу наћи на бирачком месту не може да гледа како бирач попуњава гласачки листић.

На бирачком месту морају бити видно истакнуте *збирна изборна листића* и *народна застава Републике Србије*. На бирачком месту и 50 метара од улаза на бирачко место не смеју стајати симболи подносилаца изборних листа и други изборни пропагандни материјал (плакати и сл.). Ако је такав пропагандни материјал истакнут, бирачки одбор може да га уклони сâм, или да то наложи надлежној општинској/градској комуналној служби.

5.1.5. Подела рада

На бирачком месту *моју* (али не морају!) бити присутни сви чланови бирачког одбора. Они се могу наизменично смењивати на бирачком месту. О начину на који ће организовати свој рад чланови бирачког одбора се сами договарају. За оптимално спровођење гласања довољно је да на бирачком месту буде присутно шест чланова бирачког одбора, који ће између себе поделити следећа задужења:

- руковање УВ лампом;
- утврђивање идентитета бирача;
- руковање изводом из бирачког списка;
- чување и уручивање гласачких листића и поучавање бирача о томе како се гласа;
- руковање спрејом;
- надзирање гласачке кутије.

Обратите пажњу!

Бирачки одбор не сме да забрани заменику члана бирачког одбора да присуствује гласању на бирачком месту са позивом на то да је довољно присуство члана чији је заменик. Заменик члана бирачког одбора има право да присуствује гласању на бирачком месту, да даје сугестије и примедбе и да обавља неке друге изборне радње чак и онда када је присутан његов члан. Заменик нема право да учествује у одлучивању када је присутан члан којег замењује. Уколико је на бирачком месту услед присуства великог броја чланова и заменика чланова бирачког одбора у проширеном саставу угрожена тајност гласања, председник бирачког одбора би требало да укаже на то да није неопходно да на бирачком месту истовремено буду присутни и члан бирачког одбора и његов заменик.

5.2. Почетак гласања

5.2.1. Ошварање бирачкој месџи

Пошто се обаве све припремне радње за спровођење гласања, бирачки одбор отвара бирачко место. Бирачко место се отвара у 7.00 часова. Бирачки одбор доноси одлуку да се бирачко место отвори касније уколико се у 7.00 часова нису стекли неопходни услови за одржавање гласања (на пример, недостаје контролни

лист или гласачка кутија). У записник о раду бирачки одбор мора да унесе податак о томе када је отворено бирачко место.

5.2.2. Посљуиак када дође први бирач

Када на бирачко место дође први бирач (лице које је уписано у извод из бирачког списка), *прва радња* коју бирачки одбор треба да уради јесте да попуни контролни лист и да запечати гласачку кутију. Тек након тога први бирач може да добије гласачки листић и да гласа. Та процедура се назива „провера исправности гласачке кутије”.

Обратите пажњу!

Члан 67. став 3. Закона о избору народних посланика: „По отварању гласачке кутије најпре се проверава да ли у њој постоји контролни лист. *Ако у гласачкој кутији нема контролног листа, бирачки одбор се распушта и именује нови, а гласање на том бирачком месту се понавља.*”.

Провера исправности гласачке кутије се спроводи на следећи начин:

- када на бирачко место дође први бирач који није члан бирачког одбора (ни у сталном, ни у проширеном саставу), бирачки одбор треба да изврши проверу УВ лампом, да утврди његов идентитет и да утврди да ли је то лице уписано у извод из бирачког списка;
- ако је то све у реду, бирачки одбор и први бирач проверавају да ли је гласачка кутија исправна и празна;
- након тога се попуњава контролни лист који потписују присутни чланови бирачког одбора и први бирач;
- у присуству првог бирача контролни лист се убацује у гласачку кутију, која се потом затвара и печати јемствеником и печатним воском.

Обратите пажњу!

Чланови бирачког одбора који гласају на бирачком месту на којем спроводе изборе не могу први гласати. Они морају сачекати да дође бирач који није члан бирачког одбора да би спровели процедуру провере исправности гласачке кутије.

Бирачки одбор не сме гласачима да уручује гласачке листиће пре него што провери исправност гласачке кутије, попуни контролни лист и запечати гласачку кутију.

5.3. Гласање на бирачком месту

5.3.1. Ойишће найомене

Када бирач дође на бирачко место, бирачки одбор предузима следеће радње:

- проверава да ли је бирач гласао на другом бирачком месту,
- утврђује идентитет бирача,
- проверава да ли је бирач уписан у извод из бирачког списка и уручује му гласачки листић,
- поучава бирача о начину гласања и
- обележава прст бирача спрејом.

5.3.2. Провера да ли је бирач гласао на другом месту

Једно лице може гласати само једанпут. Да би се спречило да исто лице гласа више пута на различитим бирачким местима, предвиђена је процедура са спрејом и УВ лампом. Када дође на бирачко место бирач прво прилази члану бирачког одбора који је задужен да рукује УВ лампом. Помоћу УВ лампе се проверава да ли је *бирачев кажипрст десне руке* обележен спрејом. Ако се утврди да је бирач обележен спрејом, бирачки одбор ће му саопштити да не може да гласа и наложиће му да одмах напусти бирачко место.

Обратите пажњу!

Ако бирач нема кажипрст десне руке, УВ лампом се проверава да ли су обележени остали прсти десне руке, а ако бирач нема десну руку, УВ лампом се проверава да ли су обележени кажипрст, односно остали прсти леве руке.

5.3.4. Утврђивање идентитета бирача

Ако је провера која је вршена помоћу УВ лампе показала да бирач није обележен спрејом, он прилази члану бирачког одбора који је задужен за утврђивање идентитета. Том члану бирачког одбора бирач саопштава име и презиме, предаје му исправу којом доказује свој идентитет, а по могућству и обавештење о месту и времену гласања.

Обратите пажњу!

Пожељно је да бирач понесе на бирачко место обавештење о месту и времену гласања како би га бирачки одбор лакше пронашао у изводу из бирачког списка. Међутим, *бирач који је уписан у извод из бирачког списка може да гласа, иако нема код себе обавештење о месту и времену гласања.*

Идентитет бирача утврђује се:

- увидом у важећу личну картицу;
- увидом у важећу пасош (путна исправа) и
- увидом у важећу возачку дозволу чији образац садржи ЈМБГ.

Обратите пажњу!

Важећа лична карта је:

- лична карта на старом образцу издата пре 27. јануара 2007. године којој није истекао рок важења наведен у личној карти;
- лична карта на старом образцу издата након 27. јануара 2007. године у којој је као рок важења уписан датум 27. јул 2011. године;
- лична карта издата на новом образцу, са контактним микроконтролером – чипом којој није истекао рок важења наведен у личној карти;
- лична карта издата на новом образцу, без контактнoг микроконтролера – чипа којој није истекао рок важења наведен у личној карти.

Ако бирач не поседује службени документ који је потребан за утврђивање његовог идентитета, бирачки одбор му саопштава да не може да гласа и наложиће му да одмах напусти бирачко место. Бирач не може доказивати свој идентитет тиме што познаје чланове бирачког одбора или довођењем сведока који би посведочили његов идентитет.

5.3.5. Утврђивање да ли је бирач уписан у извод из бирачког списка

Члан бирачког одбора који је задужен да рукује изводом из бирачког списка проналази гласача у изводу из бирачког списка, заокружује редни број испред његовог имена, а након тога се бирач потписује на одговарајућем месту у изводу из бирачког списка, односно списку накнадних промена у бирачком списку (уколико је на том бирачком месту било накнадних промена).

Бирач може да гласа само ако је уписан у извод из бирачког списка. Ако неко лице није уписано у извод из бирачког списка бирачки одбор му саопштава да не може да гласа и налаже му да одмах напусти бирачко место.

Обратите пажњу!

Бирач који није уписан у извод из бирачког списка не може да гласа чак ни онда када је његово изостављање са извода из бирачког списка последица очигледне омашке.

Бирачки одбор не сме да врши никаква дописивања или друге промене у изводу из бирачког списка.

Ако бирачки одбор допише неког гласача у извод из бирачког списка, гласање на том бирачком месту се понавља, а бирачки одбор се распушта.

5.3.6. Уручење гласачкој листића и подучавање бирача

Пошто бирач прође све прописане провере (провера УВ лампом, утврђивање идентитета и да ли је уписан у извод из бирачког списка) и потпише се у изводу из бирачког списка, бирачки одбор уручује бирачу *један гласачки листић*. Приликом уручења гласачког листића бирачки одбор треба да објасни бирачу како се гласа. То значи да ће члан бирачког одбора, који је за то задужен, објаснити бирачу:

1. да може да гласа само за једну изборну листу;
2. да се гласа тако што се заокружује редни број испред назива изборне листе или назив изборне листе;
3. да је гласање тајно и да се обавља иза паравана за гласање;
4. да је гласање слободно и да нико нема право да бирача спречава или приморава да гласа, да га позива да се изјасни како и зашто је гласао, нити да га позива на одговорност због начина на који је гласао.

Обратите пажњу!

Бирач гласа лично – ниједно лице не сме гласати уместо другог.

Бирач може да гласа само једанпут; ако један бирач добије два или више гласачких листића, гласање на том бирачком месту се понавља, а бирачки одбор се распушта.

5.3.7. Обележавање спрејом

Када му се уручи гласачки листић, бирач прилази члану бирачког одбора ради обележавања спрејом. Правило је да се спрејом обележава *кажипрст десне руке испод корена ноктија*. Ако бирач нема кажипрст десне руке обележава му се неки други прст на десној руци следећим редоследом: средњи прст, прстењак, мали прст и палац. У случају да бирач нема десну руку обележавају се прсти леве руке по истом редоследу. Ако бирач нема обе шаке, обележавање се не обавља.

5.3.8. Попуњавање гласачкој листића

Гласање је тајно. Бирач одлази иза паравана и попуњава гласачки листић. Бирачки одбор мора да се стара о томе да нико не може да види како бирач попуњава гласачки листић. На бирачком месту може бити присутно онолико бирача колико има паравана који обезбеђују тајност гласања. На пример, ако постоје само два места на којима бирач може у тајности попуњити гласачки листић, на бирачком месту може бити истовремено присутно највише два бирача.

Гласање је слободно. Бирачки одбор не сме да врши утицај на одлуку бирача о томе како ће гласати. Осим тога, бирачки одбор треба да забрани трећим лицима (посматрачи и други бирачи) да утичу на то како ће неки бирач гласати (на пример, да на бирачком месту врше пропаганду).

Обратите пажњу!

Ако на бирачком месту нису били обезбеђени услови за тајно гласање (могло је да се види како бирачи попуњавају гласачке листиће), ако су бирачи ометани приликом попуњавања гласачког листића и ако им је сугерисано како да гласају, гласање на том бирачком месту се понавља, а бирачки одбор распушта.

Када попуни гласачки листић бирач га пресавија тако да се не види за кога је гласао. Тако пресавијени гласачки листић бирач убацује у гласачку кутију и потом напушта бирачко место.

Обратите пажњу!

Бирач није дужан да гласачки листић убади у гласачку кутију.

5.4. Гласање са помагачем

Устав Републике Србије (члан 52.) предвиђа да сваком пунолетном и пословно способном држављанину Републике Србије треба омогућити да оствари своје активно бирачко право (право да бира). Следствено томе право гласа имају и лица уписана у бирачки списак која из неког разлога нису у стању да попуне гласачки листић, на пример: неписмена лица, слепа лица, лица која немају руке и сл. Таква лица могу да гласају са помагачем. Помагач је лице које бирач доводи са собом на бирачко место, које одлази иза паравана заједно са бирачем и попуњава гласачки листић онако како му бирач наложи.

Ако је неки бирач гласао са помагачем, та околност се мора посебно констатирати у записнику о раду бирачког одбора.

5.5. Гласање када бирач није у стању да дође на бирачко место

Право да бирају имају и бирачи који из одређеног разлога (на пример, инвалидитет, старачка изнемоглост, тешка болест) нису у стању да дођу на бирачко место. Та лица остварују своје активно бирачко право тако што повереници бирачког одбора одлазе код њега да обави гласање.

Да би неко лице могло да гласа изван бирачког места потребно је да се испуне следећи услови:

- оно мора да обавести бирачки одбор о томе да жели да гласа изван бирачког места; обавештавање се врши најкасније на дан гласања до 11.00 часова;
- право да гласа изван бирачког места може да има само оно лице које је уписано у извод из бирачког списка.

Обратите пажњу!

Закон није прописао територијални услов за гласање ван бирачког места. Спорно је да ли повереници бирачког одбора могу да оду код бирача који се налази на територији друге општине па чак и другог бирачког места. На пример, ако тешко оболели грађанин који има пребивалиште на територији општине Сурчин лежи у Земунској болници (подручје градске општине Земун), да ли повереници бирачког одбора за спровођење локалних избора у Сурчину могу да иду у Земунску болницу да би омогућили том бирачу да гласа у болничкој соби?

Ово питање изборна комисија треба да уреди Правилима о раду бирачких одбора. У пракси Републичке изборне комисије *успоставило се правило да се гласање ван бирачког места може обавијати само на територији тог бирачког места* (видети члан 23. став 14. Правила о раду бирачких одбора, која је донела Републичка изборна комисија 8. фебруара 2014. године („Службени гласник РС”, број 15/14)).

Када бирачки одбор прими захтев да неко лице жели да гласа изван бирачког места, спроводи се следећа процедура:

- бирачки одбор утврђује да ли је захтев благовремен и оправдан;
- бирачки одбор утврђује да ли је то лице уписано у извод из бирачког списка и, ако јесте, попуњава образац потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места;
- бирачки одбор одређује три повереника који спроводе гласање ван бирачког места. Пожељно је да се за поверенике именују чланови, односно заменици чланова бирачког одбора у проширеном саставу који су представници подносилаца три различите изборне листе;
- повереници одлазе код бирача и носе са собом спреј, УВ лампу, гласачки листић, збирну изборну листу, потврду о изборном праву за гласање ван бирачког места, велики коверат и мали коверат у који се ставља попуњени гласачки листић;
- када дођу код бирача повереници врше проверу УВ лампом и утврђују његов идентитет;
- повереници предају бирачу гласачки листић, збирну изборну листу, потврду о изборном праву за гласање ван бирачког места и празан коверат;
- повереници, потом, специјалним спрејом обележавају прст бирача и упознају га са начином гласања;
- након тога повереници напуштају просторију и остављају бирача да у тајности попуни гласачки листић; у случају да се истовремено одржава више различитих избора, повереници бирачког одбора треба да скрену пажњу бирачу да мора да потпише све потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места и да није довољно потписати само једну потврду, с обзиром на то да се свака потврда односи на посебне изборе;
- када попуни гласачки листић, бирач га пресавија и у присуству повереника бирачког одбора убацује у мали коверат, који повереници бирачког одбора пред њим печате жигом на печатном воску;

- бирач потписује потврду о изборном праву за гласање ван бирачког места; попуњену потврду заједно са малим ковертом у ком се налази гласачки листић бирач ставља у већи коверат; тај коверат повереници у присуству бирача печате жигом на печатном воску;
- када се повереници врате на бирачко место, чланови бирачког одбора отварају велики коверат и узимају потврду о бирачком праву за гласање ван бирачког места; након тога они проналазе бирача у изводу из бирачког списка и заокружују редни број испред његовог имена;
- након тога бирачки одбор отвара мали коверат из којег вади пресавијени гласачки листић и убацује га у гласачку кутију;
- ако нема потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места или ако та потврда није потписана од стране бирача, бирачки одбор не сме да отвара мали коверат и да убацује листић у гласачку кутију; у том случају сматра се да бирач није гласао.

Обратите пажњу!

У записник о раду бирачког одбора треба унети податак о томе колико бирача је гласало ван бирачког места.

Бирачки одбор је дужан да сачува попуњене и потписане потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места и да их по завршетку гласања стави у посебан коверат и преда изборној комисији.

Ако лице које гласа ван бирачког места није у стању да попуни гласачки листић (слепо лице, неписмено лице, лице које нема руке и сл.), оно може гласати са помагачем.

5.6. Одржавање реда на бирачком месту

5.6.1. Ко може да присуствује гласању на бирачком месту

На бирачком месту могу да буду присутна само она лица која имају права и дужности у вези са спровођењем избора. То су: чланови и заменици чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу, чланови изборне комисије, акредитовани посматрачи, бирачи и представници медија.

Чланови бирачког одбора и чланови изборне комисије могу све време присуствовати гласању на бирачком месту.

Бирач може да буде присутан на бирачком месту само онолико времена колико је потребно да се обави процедура гласања. Пошто обави гласање, гласач је дужан да одмах напусти бирачко место.

Лице којем бирачки одбор није дозволио да гласа (зато што није уписано у извод из бирачког списка, не може да докаже свој идентитет или је провера УВ лампом показала да је већ гласало) дужно је да напусти бирачко место одмах пошто му бирачки одбор саопшти да не може да гласа.

Припадници полиције на дужности могу ући на бирачко место само на позив председника бирачког одбора, уколико је на бирачком месту дошло до нарушавања реда и мира.

Представници медија могу доћи на бирачко место да би припремили извештај о току гласања.

Акредитовани посматрачи су лица којима је изборна комисија одобрила праћење избора. Они могу да буду присутни на бирачком месту само ако поседују *акредитацију* коју им је издала изборна комисија. Акредитовани посматрачи имају право да прате сваку изборну радњу. Они могу остати на бирачком месту и након завршетка гласања да би пратили како бирачки одбор утврђује резултате избора. У записнику о раду бирачког одбора наводе се подаци о посматрачима.

Бирачки одбор може удаљити посматрача са бирачког места у следећим случајевима: 1) *ако нарушава ред на бирачком месту* (на пример, сугерише бирачима како да гласају) и 2) *ако омета рад бирачког одбора* (на пример, покушава да учествује у раду бирачког одбора тако што сугерише члановима бирачког одбора како да спроводе изборне радње). У записнику о раду бирачког одбора треба констатovati да је неки посматрач удаљен и навести разлог за удаљавање.

5.6.2. Посебне забране

Гласање је слободно и тајно. Из тог разлога бирачки одбор је дужан да забрани сваку активност на бирачком месту која би имала за последицу повреду начела слободног и тајног гласања. Као нарушавање реда на бирачком месту квалификују се све оне радње којима се *повређује тајност гласања* (на пример, да неко стоји у близини паравана и посматра како бирачи попуњавају гласачке листиће) или *се утиче на одлуку бирача о томе како ће гласати* (на пример, вршење пропаганде на бирачком месту).

На бирачком месту се не смеју користити мобилни телефони и друга средства комуникације. Такође је забрањено да чланови бирачког одбора, бирачи и посматрачи користе на бирачком месту фотоапарате и камере.

Једина евиденција која се може водити на бирачком месту је службена евиденција која се води у изводу из бирачког списка. Забрањено је да се праве спискови бирача који су изашли или нису изашли на изборе (на пример, да се на посебном папиру уписују имена или редни бројеви у бирачком списку бирача који су изашли или нису изашли да гласају).

Чланови бирачког одбора могу водити *евиденцију о излазности бирача*. Та евиденција се води тако што се уписују цртице на посебном листу хартије. Сваки члан бирачког одбора има право да буде упознат са подацима о излазности бирача.

5.6.3. Прекид гласања

Одлуку о прекиду гласања бирачки одбор може донети онда када дође до нарушавања реда на бирачком месту. Такву одлуку бирачки одбор доноси ако процени

да је то неопходно како би се успоставио ред на бирачком месту. Ако је прекид гласања трајао дуже од једног часа, гласање се продужава за онолико колико је прекид трајао. У записник о раду бирачког одбора се уноси да је дошло до прекида гласања, наводе се разлози због којих је одређен прекид и његово трајање. О прекиду гласања бирачки одбор без одлагања обавештава изборну комисију.

5.7. Затварање бирачког места

Бирачко место се затвара у 20.00 часова. Међутим, бирачки одбор је дужан да бирачима који су се затекли на бирачком месту омогући да гласају и после 20.00 часова.

Бирачима који су се затекли на бирачком месту сматрају се две категорије лица:

- *бирачи који се у 20.00 часова налазе на бирачком месту и*
- *бирачи који се у 20.00 часова налазе непосредно испред бирачког места.*

У 20.00 часова бирачки одбор треба да обавести бираче који се затекну на бирачком месту да могу да гласају. Председник бирачког одбора одређује члана или заменика члана бирачког одбора који треба да обави следеће радње:

- утврђује број бирача који су се затекли на бирачком месту;
- утврђује редослед по којем су бирачи стигли на бирачко место, односно испред бирачког места;
- организује бираче у ред и стаје иза последњег затеченог бирача како би oznaчио крај реда.

Када последњи бирач који се у 20.00 часова затекао на бирачком месту обави гласање и напусти бирачко место, бирачки одбор закључава просторију у којој је обављено гласање.

6. Утврђивање и обрада резултата избора

6.1. Утврђивање резултата гласања

По затварању бирачког места бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања. Ово је једна од најважнијих изборних радњи и мора се обавити пажљиво, према редоследу који је прописан законом, упутством изборне комисије и правилима о раду бирачког одбора.

Обратите пажњу!

Све прописане радње спроводе се сукцесивно, једна за другом, а не истовремено.

Веома је битно да се свака радња спроведе у присуству свих присутних чланова бирачког одбора. Поступак утврђивања резултата гласања *неће бити исправно спроведен* ако чланови бирачког одбора поделе задужења (на пример, да једни утврђују број неупотребљених гласачких листића, док други отварају кутију и броје употребљене гласачке листиће). Сви морају да учествују у спровођењу сваке изборне радње.

Посебну пажњу треба обратити у случају истовременог одржавања више избора (нпр. избора за одборнике скупштине града и избора за одборнике скупштине градске општине) да се поштује редослед утврђивања резултата избора прописан упутством изборне комисије.

Резултати гласања утврђују се према следећем редоследу:

- пребројавају се *неупотребљени гласачки листићи* (гласачки листићи који нису уручени бирачима); након пребројавања неупотребљени гласачки листићи се стављају у посебан коверат који се печати;
- утврђује се *број бирача који су уписани* у извод из бирачког списка;
- утврђује се *број бирача који су гласали* тако што се пребројавају бирачи који су заокружени у изводу из бирачког списка;
- отвара се гласачка кутија и проверава се да ли се у њој налази *контролни листић*; контролни лист се ставља у посебан коверат, који се печати;
- пребројавају се *сви гласачки листићи који се налазе у гласачкој кутији*;
- гласачки листићи који се налазе у гласачкој кутији разврставају се на *неважеће* и *важеће* гласачке листиће;
- пребројавају се *неважећи гласачки листићи* и стављају у посебан коверат који се печати;
- *важећи гласачки листићи* се разврставају по изборним листама;
- пребројавају се гласови које је добила свака изборна листа;
- *важећи гласачки листићи* се стављају у посебан коверат који се печати.

6.2. Разликовање важећег и неважећег гласачког листића

Закон о избору народних посланика (у члану 74. став 6) и Закон о локалним изборима (у члану 35. став 7) садрже идентичну дефиницију неважећег гласачког листића: „**Неважећи гласачки листић јесте *непопуњен гласачки листић, листић који је попуњен тако да се не може утврдити за коју се изборну листу гласало и листић на коме је заокружено више од једне изборне листе.***”

У пракси су при тумачењу ове норме искристалисана следећа становишта (видети члан 32. Правила о раду бирачких одбора Републичке изборне комисије):

- Неважећи гласачки листић јесте:
 - непопуњени гласачки листић (тзв. „бели листић”),
 - листић на коме је бирач заокружио или подвукао више од једног редног броја испред назива изборних листа,
 - листић на коме је бирач заокружио или подвукао више од једне изборне листе;
 - листић на коме је бирач заокружио или подвукао више од једног носиоца изборне листе.
- Важећи гласачки листић јесте онај на којем је бирач:
 - заокружио један редни број испред назива изборне листе,
 - заокружио или подвукао име и презиме првог кандидата на изборној листи,
 - заокружио или подвукао назив или део назива једне изборне листе,
 - истовремено заокружио или подвукао редни број и назив изборне листе и име и презиме првог кандидата на тој изборној листи,
 - заокружио или подвукао име једног носиоца изборне листе,
 - истовремено заокружио или подвукао име и презиме првог кандидата на изборној листи и име носиоца те изборне листе.
- Ако је листић попуњен на начин из кога се може поуздано утврдити за коју изборну листу је бирач гласао, он ће бити важећи упркос томе:
 - што су на листићу исписани или нацртани коментари, паролe и друге поруке;
 - што су друге изборне листе прецртане.

6.3. Попуњавање записника о раду бирачког одбора

Када утврди резултате гласања, бирачки одбор читко попуњава записник о раду бирачког одбора. Записник о раду бирачког одбора сачињава се на обрасцу који прописује изборна комисија (видети Прилог 13).

У записник о раду бирачког одбора обавезно се уносе следећи подаци:

- датум и место гласања;
- број и назив бирачког места;
- имена и презимена чланова бирачког одбора;
- број примљених гласачких листића;
- број неупотребљених гласачких листића;
- број уписаних бирача у изводу из бирачког списка и бирача уписаних у списак накнадних промена у бирачком списку;
- број бирача који су гласали;
- број бирача који су гласали са помагачем;
- број бирача који су гласали ван бирачког места;
- број неважећих гласачких листића;

- број важећих гласачких листића;
- број гласова датих за сваку изборну листу;
- примедбе и мишљења чланова и заменика чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу.

Записник о раду бирачког одбора потписују сви чланови бирачког одбора. Ако неко од чланова бирачког одбора не потпише записник о раду бирачког одбора, то се констатује у записнику о раду бирачког одбора, а по могућности се наводе и разлози због којих је члан бирачког одбора одбио да потпише записник.

Записник о раду бирачког одбора израђује се у шест примерака. Први примерак записника доставља се изборној комисији. Други примерак записника истиче се на бирачком месту на јавни увид. Преостала четири примерка записника се уручују представницима подносилаца изборних листа које су освојиле највећи број гласова на бирачком месту.

Ако подносилац изборне листе која се на бирачком месту налази међу четири најбоље пласиране нема свог представника на бирачком месту, бирачки одбор примерак записника намењен тој изборној листи предаје изборној комисији. Представник те изборне листе може од изборне комисије преузети свој примерак записника о раду бирачког одбора у року од 24 часа од момента када бирачки одбор достави изборни материјал изборној комисији.

Остали подносиоци изборних листа (који се нису пласирали међу прве четири на бирачком месту) могу од изборне комисије тражити оверену фотокопију записника о раду бирачког одбора у року од 24 часа од момента када бирачки одбор достави изборни материјал изборној комисији.

Обратите пажњу!

Препорука је да се резултати избора не уносе одмах у записник о раду бирачког одбора, већ да се ти резултати (број неупотребљених листића, број неважећих листића, бројеви гласова за сваку изборну листу итд.) прво запишу на посебном папиру па да се у записник унесу тек пошто се спроведе логичко-рачунска контрола утврђених резултата, односно утврди да су сви резултати правилно утврђени.

6.4. Логичко-рачунска контрола записника о раду бирачког одбора

6.4.1. Уводне најомене

Да би се предупредиле евентуалне грешке приликом утврђивања резултата избора и попуњавања записника о раду бирачког одбора, бирачки одбор треба

да изврши *логичко-рачунску контролу записника* о раду бирачког одбора. Логичко-рачунска контрола не представља апсолутну гаранцију да је поступак за утврђивање резултата избора на бирачком месту правилно спроведен, али може да открије неке рачунске или логичке грешке које указују на пропусте бирачког одбора приликом утврђивања резултата избора.

У оквиру логичко-рачунске контроле бирачки одбор треба да обави три радње: (1) да утврди да ли се рачунски слажу подаци о бирачима, (2) да утврди да ли се рачунски слажу подаци о бирачима и гласачким листићима и (3) да утврди да ли се рачунски слажу подаци о гласачким листићима и гласовима.

6.4.2. Рачунско слажање података о бирачима

Право гласа има само лице које је уписано у извод из бирачког списка. Из овог законског правила проистиче следећи закључак: *укупан број бирача који су гласали* (број бирача заокружених у изводу из бирачког списка) *може бити једнак или мањи од броја бирача који је уписан у извод из бирачког списка*. Бирачки одбор проверава у каквом се односу налазе та два податка из записника о раду бирачког одбора. Ако у записнику стоји да је број бирача који је гласао већи од броја бирача који је уписан у извод из бирачког списка, та чињеница указује да постоји неки пропуст у раду бирачког одбора. Бирачки одбор утврђује о каквом пропусту је реч. Разликују се две ситуације:

- тај пропуст може настати као последица омашке у бројању и писању; у том случају бирачки одбор исправља записник о раду бирачког одбора;
- ако је број бирача који је гласао већи од броја уписаних бирача зато што је бирачки одбор дозволио неком лицу да гласа, иако није уписано у извод из бирачког списка, по среди је груба повреда изборне процедуре; у том случају записник се не исправља, гласање на том бирачком месту се поништава и понавља, а бирачки одбор се распушта.

6.4.3. Рачунско слажање података о бирачима и гласачким листићима

Један бирач може да гласа само једанпут. То значи да он у гласачку кутију може да убади само један гласачки листић. Следствено томе, број гласачких листића који се налази у гласачкој кутији не сме да буде већи од броја бирача који су гласали. У идеалној ситуацији број гласачких листића у гласачкој кутији треба да буде једнак броју бирача који су гласали (који су заокружени у изводу из бирачког списка и којима је уручен гласачки листић). Међутим, бирач није дужан да гласачки листић убади у гласачку кутију. Услед тога, дозвољава се да број гласачких листића у гласачкој кутији буде мањи од броја бирача који су гласали.

Ако је број гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја гласача који су гласали, то указује на пропуст у раду бирачког одбора. Уколико је тај пропуст последица грешке у бројању или записивању, та грешка се исправља у записнику

о раду бирачког одбора. Међутим, ако је број гласачких листића који се налазе у гласачкој кутији већи од броја гласача који су гласали услед тога што је једно лице добило два гласачка листића, бирачки одбор се распушта, а гласање на бирачком месту се понавља.

Бирачу треба уручити један гласачки листић. Услед тога број примљених гласачких листића треба да буде једнак збиру неупотребљених гласачких листића и броја бирача који су гласали.

6.4.4. Рачунско слањање података о гласачким листићима и гласовима

Сви листићи који се налазе у гласачкој кутији могу бити или важећи или неважећи. Због тога укупан број гласачких листића који се налазе у гласачкој кутији мора бити једнак збиру важећих и неважећих гласачких листића. Ако то није случај, бирачки одбор мора поново да преброји важеће и неважеће гласачке листиће.

На свим важећим гласачким листићима гласало се за неку изборну листу. Услед тога, збир гласова који је добила свака изборна листа мора бити једнак броју важећих листића. Ако то није случај, бирачки одбор мора поново да преброји све важеће листиће и гласове које су добиле изборне листе.

6.5. Поступање са изборним материјалом након гласања

Одмах по попуњавању и потписивању записника о раду бирачког одбора, бирачки одбор је дужан да изборној комисији и општинској/градској управи преда одређени изборни и помоћни материјал. Изборни материјал се доставља изборној комисији најкасније у року од осам часова од затварања бирачког места.

Предаја изборног материјала се врши у згради општине/града. Изборној комисији се предаје:

- први примерак записника о раду бирачког одбора,
- извод из бирачког списка,
- запечаћени коверат у којем је контролни лист за проверу исправности гласачке кутије,
- запечаћени коверат у који су стављени неупотребљени гласачки листићи,
- запечаћени коверат у који су стављени неважећи гласачки листићи,
- запечаћени коверат у који су стављени важећи гласачки листићи,
- запечаћени коверат у који су стављене потписане потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места и
- евиденције о присутности чланова и заменика чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу на бирачком месту.

Изборни материјал се пакује у посебну врећу и тако се предаје изборној комисији. Извод из бирачког списка, први примерак записника о раду бирачког одбора и

запечаћени коверат са потписаним потврдама о изборном праву за гласање изван бирачког места, бирачки одбор не пакује у врећу, већ их предаје изборној комисији одвојено од осталог изборног материјала.

Преостали материјал (гласачку кутију, параване за гласање, УВ лампе, спрејове, прибор за писање и др.) бирачки одбор предаје општинској/градској управи.

О примопредаји изборног материјала сачињава се записник на обрасцу који прописује изборна комисија. Записник потписују представник изборне комисије и најмање два члана бирачког одбора који су предали изборни материјал.

Обратите пажњу!

Препорука је да општинска/градска управа на коверте за одлагање гласачких листића стави налепнице на којима ће бити наведено која категорија листића треба да се стави у сваки од коверата. Такође, препорука је да се обезбеде коверти за гласачке листиће за сваку изборну листу посебно.

6.6. Рокови за утврђивање резултата избора

Изборна комисија је дужна да у року од 24 часа од затварања последњег бирачког места утврди и објави резултате избора. Записник о утврђивању резултата избора мора да садржи следеће податке:

- укупан број бирача уписаних у бирачки списак,
- број бирача који су гласали на свим бирачким местима,
- број бирача који су гласали ван бирачког места,
- укупан број примљених гласачких листића,
- укупан број неважећих гласачких листића,
- укупан број важећих гласачких листића,
- број гласова који је добила свака изборна листа и
- број мандата који је добила свака изборна листа.

О расподели одборничких мандата изборна комисија треба да сачини посебан записник.

Ако су изборна комисија или управни суд поништили гласање на неком бирачком месту, изборна комисија доноси *решење о йонављању гласања на њом бирачком месту*. Поновни избори на том бирачком месту спроводе се најкасније у року од седам дана од дана поништења избора на том бирачком месту. Ако је на неком бирачком месту гласање поновљено, рок од 24 часа за утврђивање резултата избора се рачуна од затварања бирачког места на којем је поновљено гласање.

Додељивање мандата кандидатима са изборних листа које су освојиле мандате врши се у року од десет дана од дана објављивања укупних резултата избора.

7. Расподела и додела мандата

7.1. Изборни цензус

7.1.1. Шта је изборни цензус

Изборни цензус представља *минимални број гласова који мора да освоји једна изборна листа да би могла да учествује у расподели мандата. У Републици Србији изборни цензус износи 5% од укупног броја бирача који су гласали.*

Обратите пажњу!

Укупан број бирача који су гласали утврђује се на основу извода из бирачког списка тако што бирачки одбор пребројава бираче који су заокружени у изводу из бирачког списка.

Број гласачких листића који се налази у гласачким кутијама није меродаван за утврђивање изборног цензуса.

На пример, ако је у изводу из бирачког списка заокружено 1.000 бирача, а у кутијама се налази 900 гласачких листића, изборни цензус је 5% од 1.000, тј. 50 гласова. У том случају, у расподели мандата могу да учествују само изборне листе које су добиле 50 или више гласова.

Одборнички мандати се додељују само оним изборним листама које су достигле изборни цензус. Изборне листе које су остале испод цензуса не учествују у расподели мандата.

Од правила да се мандати додељују само оним изборним листама које су достигле изборни цензус закон предвиђа два изузетка: 1) *политичке странке националних мањина* и 2) *ситуација када ниједна изборна листа није достигла изборни цензус.*

7.1.2. Политичке странке националних мањина

Политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата чак и онда када нису досегле изборни цензус.

Да би се неки подносилац изборне листе сматрао политичком странком националне мањине потребно је да се испуне три услова:

- основни циљеви политичке странке треба да буду представљање и заступање интереса националне мањине, као и заштита и побољшање положаја националне мањине, у складу са међународним стандардима;
- приликом подношења изборне листе, подносилац мора изборној комисији да преда писмени захтев да му изборна комисија призна својство политичке странке националне мањине;

- изборна комисија треба да донесе одлуку којом подносиоцу изборне листе признаје својство политичке странке националне мањине; о томе да ли подносилац изборне листе има положај странке националне мањине изборна комисија одлучује на основу увида у програм и статут и политичко деловање политичке странке која подноси изборну листу.

7.1.3. Расподела мандата када ниједна изборна листа није досеила изборни цензус

У пракси се може десити да ниједан учесник на изборима не досегне изборни цензус. На пример, на изборима учествује велики број изборних листа између којих су се гласови равномерно распоредили. У том случају све листе учествују у расподели мандата у складу са системом највећег количника, иако ниједна од њих није достигла цензус.

7.2. Расподела мандата

Расподела мандата се врши у складу са системом највећег количника (*Д'Онџов систем*). Тај систем подразумева неколико операција:

- прва операција је израчунавање количника; количници се израчунавају тако што се укупан број гласова који је добила свака изборна листа која учествује у подели мандата дели се са бројевима од један па до броја који одговара броју одборника у скупштини општине/града. У подели мандата учествују све „мањинске листе” као и оне „већинске листе” које су досегле изборни цензус;
- тако добијени количници се разврставају по величини и издвајају се „највећи количници”; у обзир се узима онолико количника колико има одборника у скупштини општине односно града;
- изборна листа добија онолико мандата колико има количника међу „највећим количницима”.

Ако више изборних листа добије исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нераспоређених мандата, мандат се додељује листи која је освојила већи број гласова.

Ако одређена листа добије већи број количника него што има кандидата за одборнике, мандат се додељује изборној листи која има следећи највећи количник.

Примену система највећег количника можемо илустровати на следећем примеру.

Узмимо да су на изборима за одборнике скупштине општине која има 19 одборника, учествовале четири већинске изборне листе (А, Б, В и Г) и две мањинске изборне листе (Д и Ђ).

На изборима су постигнути следећи резултати:

Број гласача који су гласали	Неважећи гласачки листићи	Важећи гласачки листићи	Број гласова по изборним листама					
			А	Б	В	Г	Д	Ђ
10.000	1000	9.000	4000	3000	1863	49	48	40

У расподели мандата не учествује већинска листа Г, јер није досегла изборни цензус који износи 500 гласова. Мањинске листе Д и Ђ могу да учествују у подели мандата иако нису досегле изборни цензус.

Примену система највећег количника илуструје следећа табела (бројеви у заградама означавају редослед количника према величини):

Изборна листа		А	Б	В	Д	Ђ
КОЛИЧНИЦИ	1	4000 (1)	3000 (2)	1863 (4)	48	40
	2	2000 (3)	1500 (5)	931,5 (9)		
	3	1333,33 (6)	1000 (8)	621 (13)		
	4	1000 (7)	750 (11)	465,75 (18)		
	5	800 (10)	600 (14)	372,6		
	6	666,67 (12)	500 (17)	310,5		
	7	571,22 (15)	428,58	266,14		
	8	500 (16)	375	232,88		
	9	444,44 (19)	333,33	207		
	10	400	300	186,3		
	11	363,64	272,72	169,36		
	12	333,33	250	155,25		
	13	307,69	230,77	143,31		
	14	285,71	214,29	133,07		
	15	266,67	200	124,2		
	16	250	187,5	116,44		
	17	235,29	176,47	109,59		
	18	222,22	166,67	103,5		
	19	210,53	157,89	98,05		
Број мандата које добија листа		9	6	4	0	0

Као што се види, међу 19 највећих количника листа А има девет количника (1, 3, 6, 7, 10, 12, 15, 16 и 19) и осваја девет мандата. Листа Б има шест количника у 19 највећих (2, 5, 8, 11, 14 и 17), а листа В има 4 количника међу највећим количницима (4, 9, 13 и 18).

У конкретном примеру, мањинске листе, иако се за њих не тражи изборни цензус, нису освојиле мандате јер немају своје количнике међу највећим количницима.

7.3. Додељивање мандата

7.3.1. *Општи правила*

Када утврди колико мандата је добила поједина изборна листа, изборна комисија треба да додели мандате кандидатима са те изборне листе. Додељивање мандата јесте одређивање кандидата са изборне листе који ће постати одборник.

За додељивање мандата је релевантан редослед кандидата на изборној листи. Мандати се додељују кандидатима према редоследу на изборној листи почев од првог кандидата. На пример, ако је странка освојила девет мандата, првих девет кандидата на њеној листи ће постати одборници.

7.3.2. *Попуњавање упућеног одборничког места*

Може се десити да одборнику престане мандат пре истека времена на које је биран (на пример, услед смрти, подношења оставке и сл.). У том случају, изборна комисија додељује мандат првом следећем кандидату са изборне листе којем није био додељен мандат одборника. Ако на изборној листи нема више одборника којима није додељен мандат, мандат се додељује изборној листи која има следећи највећи количник за који није добила мандат.

Одређене специфичности постоје код коалиционих изборних листа. На коалиционој изборној листи треба да се наведе страначка припадност сваког кандидата за одборника. Ако одборнику престане мандат пре времена на које је изабран, изборна комисија додељује мандат првом следећем кандидату из његове странке којем није био додељен мандат. Ако таквог кандидата нема, мандат се додељује у складу са коалиционим споразумом, а ако то питање није уређено коалиционим споразумом, мандат се додељује првом кандидату са листе којем није додељен мандат.

Закон налаже да се, у поступку попуне упућеног одборничког места, од новог одборника добије претходна сагласност да прихвата мандат одборника. Ту треба имати у виду да ту сагласност, без обзира на то што Закон о локалним изборима наводи да се прибавља пре потврђивања мандата, од кандидата треба да прибави изборна комисија пре него што изврши доделу мандата.

7.3.3. *Враћање одборничког мандата*

Правило је да кад одборнику престане мандат, тај мандат му се не може поново доделити у истом сазиву скупштине. На пример, ако одборник поднесе оставку, он може поново постати одборник тек након следећих локалних избора.

Од овог правила предвиђен је изузетак када је одборнику престао мандат због тога што је преузео одређену функцију у јединици локалне самоуправе. Наиме,

ако је одборнику престао мандат зато што је преузео функцију градоначелника или заменика градоначелника, односно председника општине или заменика председника општине, мандат му може бити поново додељен у истом сазиву скупштине ако су испуњени следећи услови:

- да му је престала функција градоначелника или заменика градоначелника, односно председника општине или заменика председника општине,
- да постоји упражњено одборничко место које припада његовој изборној листи (и његовој странци, ако је у питању коалициона изборна листа),
- да поднесе захтев изборној комисији за враћање мандата.

Обратите пажњу!

Захтев за поновну доделу мандата може се поднети и пре него што буде упражњено место одборника које припада изборној листи на којој се налази лице које жели да му се врати одборнички мандат. Такав захтев не треба да буде одбачен као преурањен, већ ће се са поступањем сачекати све док евентуално не буде упражњено одговарајуће одборничко место.

8. Истовремено одржавање локалних и парламентарних избора

У пракси се често догађало да се истог дана одржавају избори за народне посланике и избори за одборнике у скупштинама општина/градова. С обзиром на то да ове изборе спроводе различити органи (Републичка изборна комисија је надлежна за спровођење парламентарних избора, а општинске/градске изборне комисије спроводе локалне изборе), потребно је координисати њихове активности како би се омогућило правилно спровођење свих изборних радњи. С тим у вези, поставља се неколико питања која се тичу бирачких одбора, боје гласачких листића, бирачких места и начина организације гласања на бирачком месту. Нека од ових питања уређена су законом, а нека општим актима Републичке изборне комисије.

8.1. Бирачки одбор у сталном саставу

Закон о локалним изборима у члану 8. став 4. прописује следеће правило: *Када се истовремено одржавају избори за одборнике и избори за народне посланике Народне скупштине, услове бирачких одбора на спровођењу избора за одборнике обављају бирачки одбори образовани за спровођење избора за народне посланике.* То значи да бирачки одбор у сталном саставу именује Републичка изборна комисија у складу

са правилима која уређују избор народних посланика. Тај бирачки одбор који чине председник, два члана и њихови заменици надлежан је да на бирачком месту непосредно спроведе гласање како за народне посланике, тако и за одборнике.

8.2. Бирачки одбор у проширеном саставу

Начин именовања чланова бирачких одбора у проширеном саставу уређује Републичка изборна комисија. При томе се полази од члана 8. став 6. Закона о локалним изборима, који прописује *да подносилац изборне листе за одборнике, који није поднео изборну листу за народне посланике, има право на представника у бирачком одбору у проширеном саставу под условима прописаним Законом о локалним изборима* (довољан број кандидата на изборној листи). У досадашњој пракси водило се рачуна да се не дуплирају чланови бирачког одбора у проширеном саставу на основу тога што исти субјект (политичка странка, коалиција политичких странака, група грађана) фигурира као подносилац изборних листа на парламентарним и локалним изборима, сам или у коалицији.

Обратите пажњу!

У пракси настају проблеми услед тога што политичке странке могу на различите начине наступати на различитим изборима (на пример, на парламентарним изборима наступају у коалицији, а на локалним самостално). Због тога Републичка изборна комисија детаљно уређује начин одређивања чланова бирачких одбора у проширеном саставу. Видети *Одлуку о координираном спровођењу избора за народне посланике и избора за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе, расписаних за 16. мај 2014. године* („Службени гласник РС”, број 9/14).

Та одлука предвиђа следеће критеријуме:

1. Право на члана и заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу имају подносиоци проглашених изборних листа за избор народних посланика. Накнаде за рад чланова бирачких одбора у проширеном саставу који су именовани на предлог подносилаца изборних листа за избор народних посланика обезбеђује Републичка изборна комисија.
2. Подносилац проглашене изборне листе за одборнике који се не сматра подносиоцем изборне листе за народне посланике, има право на представнике у бирачком одбору у проширеном саставу у складу са прописима о спровођењу локалних избора. Накнаде за рад чланова бирачких одбора у проширеном саставу који су именовани на предлог подносилаца изборних листа за избор одборника који се не сматрају подносиоцем изборне листе за избор народних посланика, обезбеђује изборна комисија јединице локалне самоуправе. Чланови бирачких одбора у проширеном саставу именовани на предлог подносиоца изборне листе за избор одборника, не могу учествовати у утврђивању резултата гласања за избор народних посланика.
3. Ако две или више политичких странака у коалицији поднесу изборну листу кандидата за народне посланике, а самостално поднесу изборну листу кандидата за одборнике, њима заједно припада право само на једног члана и једног заменика члана у проширеном саставу бирачког одбора. Накнаде за рад таквих чланова бирачких одбора у проширеном саставу обезбеђује Републичка изборна комисија.
4. Ако политичке странке самостално поднесу изборне листе кандидата за народне посланике, а у коалицији поднесу изборну листу кандидата за одборнике, свака политичка странка има право да предложи по једног члана и једног заменика члана у проширени састав бирачког одбора. Накнаде за рад таквих чланова бирачких одбора у проширеном саставу обезбеђује Републичка изборна комисија.
5. Ако две или више политичких странака у коалицији поднесу изборну листу кандидата за народне посланике, а изборну листу за одборнике поднесу у другачијој коалицији, односно у другачијим коалицијама, њима заједно припада право само на једног члана и једног заменика члана у проширеном саставу бирачког одбора. Накнаде за рад таквих чланова бирачких одбора у проширеном саставу обезбеђује Републичка изборна комисија.
6. Ако нека политичка странка не поднесе изборну листу за избор народних посланика, а изборну листу за избор одборника поднесе у коалицији са политичким странкама које су, заједно или самостално, поднеле изборну листу за избор народних посланика, та политичка странка има право на једног члана и заменика члана у проширеном саставу бирачког одбора. Накнаде за рад таквих чланова бирачких одбора у проширеном саставу обезбеђује изборна комисија јединице локалне самоуправе.

8.3. Бирачка места

Избори за народне посланике и избори за одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе спроводе се на истим бирачким местима. Бирачка места одређује и оглашава Републичка изборна комисија на предлог општинских/градских управа.

8.4. Изборни материјал

Поједини елементи изборног материјала се користе и за парламентарне и за локалне изборе. То су: паравани за обезбеђивање тајности гласања, прибор за писање, прибор за печатење гласачких кутија, решење о одређивању бирачког места, решење о образовању бирачких одбора у сталном саставу, решење о именовању чланова бирачких одбора у проширеном саставу, два спреја за обележавање прста бирача, две УВ лампе, државна застава Републике Србије и правила о раду бирачких одбора.

Остали елементи изборног материјала морају се обезбедити засебно за сваке изборе. На пример, на бирачком месту мора постојати засебна гласачка кутија за парламентарне и засебна за локалне изборе. Исто важи и за: гласачке листиће, контролне листове за проверу исправности гласачке кутије, изводе из бирачког списка, збирне изборне листе, записнике о раду бирачких одбора, коверте за одлагање гласачких листића и вреће за одлагање изборног материјала.

Да би се предупредила свака могућност забуне приликом гласања на бирачком месту, препоручљиво је да се разликују боје гласачког листића и контролног листа за парламентарне и за локалне изборе. Следствено томе, Републичка изборна комисија на самом почетку изборног процеса одређује боју гласачких листића и контролног листа за парламентарне изборе и о томе без одлагања обавештава општинске/градске изборне комисије како би оне знале које боје не могу користити за штампање својих гласачких листића и контролног листа.

8.5. Специфичност поступања приликом гласања на бирачком месту

Када се истовремено спроводе избори за народне посланике и одборнике у скупштинама општина и градова, неопходно је да бирачки одбор обрати посебну пажњу на неке специфичне ситуације:

5. Приликом договарања о подели рада, неопходно је одредити посебне чланове бирачког одбора за руковање изводом из бирачког списка за парламентарне и локалне изборе, као и посебне чланове бирачког одбора за чување и уручивање гласачких листића за парламентарне и локалне изборе. Такође, било би добро да се одреди и члан бирачког одбора који би водио рачуна о томе да бирачи убацују гласачке листиће у одговарајуће гласачке кутије.
6. Изводи из бирачких спискова за парламентарне и локалне изборе не морају бити идентични. Бирачи могу да гласају само на оним изборима за које су уписани у бирачки списак. На пример, интерно расељена лица су уписана у бирачки списак за парламентарне изборе, а нису уписана у бирачки списак за локалне изборе. Интерно расељена лица могу да добију гласачки листић само за парламентарне изборе.
7. Приликом провере исправности гласачке кутије с првим бирачем који дође на бирачко место, а није члан бирачког одбора, треба водити рачуна о томе да ли је уписан у све изводе из бирачког списка. Ако први бирач није уписан у све изводе из бирачког списка, у његовом присуству може се проверити исправност само оне гласачке кутије која се користи за изборе на којима таква бирач може да гласа. На пример, ако је први бирач који дође на бирачко место интерно расељено лице, у његовом присуству може се проверавати само исправност гласачке кутије за парламентарне изборе.
8. Након затварања бирачког места, *резултатни гласања се утврђују суцесивно*. Прво се утврђују резултати парламентарних избора, а кад се заврши поступак утврђивања резултата парламентарних избора, прелази се на утврђивање резултата локалних избора. Није дозвољено да се чланови бирачког одбора поделе и да истовремено једни утврђују резултате парламентарних, а други да утврђују резултате локалних избора.

9. Модели докумената у изборном процесу

- Прилог 1: Модел пословника изборне комисије
- Прилог 2: Модел огледног роковника изборних радњи
- Прилог 3: Модел обрасца изборне листе кандидата за одборнике
- Прилог 4: Модел обрасца овлашћења за подношење изборне листе
- Прилог 5: Модел обрасца сагласности носиоца изборне листе
- Прилог 6: Модел обрасца изјаве о прихватању кандидатуре за одборника
- Прилог 7: Модел обрасца списка бирача који подржавају изборну листу
- Прилог 8: Модел обрасца изјаве бирача о подршци изборној листи
- Прилог 9: Модел обрасца решења о утврђивању збирне изборне листе
- Прилог 10: Модел обрасца гласачког листића

- Прилог 11: Модел обрасца контролног листа за проверу исправности гласачке кутије
- Прилог 12: Модел обрасца потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места
- Прилог 13: Модел обрасца записника о раду бирачког одбора
- Прилог 14: Модел решења о проглашењу изборне листе по подношењу
- Прилог 15: Модел решења о одбацавању изборне листе
- Прилог 16: Модел закључка ради отклањања недостатака изборне листе
- Прилог 17: Модел решења о проглашењу изборне листе након закључка
- Прилог 18: Модел решења о одбијању проглашења изборне листе
- Прилог 19: Модел решења о утврђивању положаја политичке странке националне мањине
- Прилог 20: Модел решења о одбијању предлога за утврђивање положаја политичке странке националне мањине
- Прилог 21: Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора
- Прилог 22: Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора
- Прилог 23: Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина
- Прилог 24: Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина
- Прилог 25: Модел решења о именовању члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу

Прилог 1. Модел пословника изборне комисије

На основу члана 58. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11) и сходно члану 34. став 2. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – одлука УС и 36/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

П О С Л О В Н И К
ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ
у _____

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим пословником уређују се организација, начин рада и одлучивања Општинске/Градске изборне комисије у _____ (у даљем тексту: Комисија), као и друга питања од значаја за рад Комисије.

Члан 2.

Седиште Комисије је у згради Скупштине општине/града _____, ул. _____ број ____.

Члан 3.

Комисија у свом раду користи печат и штамбиљ.

НАПОМЕНА: Одредбе о броју и садржају печата морају да буду у складу са Законом о печату државних и других органа („Службени гласник РС”, број 101/07). Одредбе о броју и садржају штамбиља морају да буду у складу са Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, бр. 10/93 и 14/93–исправка).

Члан 4.

У оквиру својих надлежности, Комисија остварује сарадњу са домаћим, страним и међународним органима и организацијама, у складу са законом.

Члан 5.

Комисија може да организује стручна саветовања и друге облике стручног рада о питањима из своје надлежности.

II. САСТАВ И ОРГАНИЗАЦИЈА КОМИСИЈЕ

Комисија

Члан 6.

Комисија ради и одлучује на седници у сталном и проширеном саставу.

Комисију у сталном саставу чине: председник Комисије, ____ чланова Комисије²⁴ и њихови заменици (именовани чланови).

Комисију у проширеном саставу чини стални састав Комисије и по један опуномоћени представник подносилаца изборних листа кандидата за одборнике који су предложили најмање две трећине кандидата од броја одборника који се бира (опуномоћени чланови). Опуномоћени члан има заменика.

Комисија ради и одлучује у проширеном саставу од дана утврђивања лица која постају опуномоћени чланови Комисије у проширеном саставу до момента када Комисија утврди и објави резултате избора.

Заменик члана Комисије има иста права и обавезе као и члан којег замењује и може да присуствују седници Комисије којој присуствује и члан којег замењује, без права учешћа у одлучивању.

Секретар Комисије и заменик секретара Комисије

Члан 7.

Комисија има секретара и заменика секретара, који учествују у раду Комисије без права одлучивања.

Радне групе

Члан 8.

Ради проучавања појединих питања из свог делокруга, израде предлога аката, извештаја и других докумената, као и обављања појединих изборних радњи, Комисија може да образује радне групе из реда својих чланова.

У рад радних група могу да буду укључени представници општинских/градских органа и организација, ради пружања стручне помоћи.

Одлуком о образовању радне групе утврђују се њен састав и задаци.

Услови за рад Комисије

Члан 9.

Служба Скупштине општине/града обезбеђује и пружа неопходну стручну, административну и техничку помоћ при обављању послова за потребе Комисије и њених радних група, у складу са законом и одлуком о организацији и раду те службе.

О обезбеђивању услова за рад Комисије стара се секретар Комисије.

24 Број чланова изборне комисије утврђује се одлуком о њиховом именовању. Закон о локалним изборима прописује најмање шест чланова изборне комисије.

III. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ

Председник Комисије

Члан 10.

Председник Комисије:

- представља Комисију,
- сазива седнице Комисије и председава седницама,
- потписује акте Комисије,
- одобрава службена путовања у земљи и иностранству,
- стара се о томе да Комисија своје послове обавља у складу са прописима и благовремено,
- стара се о примени овог пословника, и
- обавља друге послове утврђене законом и овим пословником.

Председник Комисије може да овласти секретара Комисије да потписује акте Комисије који се односе на питања оперативног карактера.

Заменик председника Комисије

Члан 11.

Заменик председника Комисије обавља дужности председника Комисије у случају његове одсутности или спречености за обављање функције, а може да обавља и послове за које га председник Комисије овласти.

Чланови Комисије

Члан 12.

Чланови Комисије имају право и обавезу:

- да редовно присуствују седницама Комисије,
- да учествују у расправи о питањима која су на дневном реду седнице Комисије и гласају о сваком предлогу о коме се одлучује на седници,
- да обављају све дужности и задатке које одреди Комисија.

Секретар Комисије

Члан 13.

Секретар Комисије:

- припрема седнице Комисије,
- координира рад чланова и заменика чланова Комисије,
- помаже председнику Комисије у обављању послова из његове надлежности,
- стара се о припреми предлога аката које доноси Комисија и обавља друге послове у складу са законом, овим пословником и налозима председника Комисије.

IV. НАЧИН РАДА

Члан 14.

Седнице Комисије се одржавају у њеном седишту.

Сазивање седнице Комисије

Члан 15.

Седницу Комисије сазива председник Комисије.

Председник Комисије је дужан да сазове седницу Комисије у што краћем року, када сазивање затражи најмање трећина чланова Комисије.

Седница Комисије се сазива, по правилу, писменим путем, а може се сазвати и телефонским путем или на други одговарајући начин, најкасније два дана пре дана одређеног за одржавање седнице.

У случају потребе, седнице могу да буду сазване и у року краћем од рока из става 3. овог члана.

Сазив седнице садржи дан, време, место одржавања седнице Комисије и предлог дневног реда. Уз сазив седнице се члановима и заменицима чланова Комисије доставља и материјал припремљен за тачке предложеног дневног реда, као и записник претходне седнице Комисије, уколико је сачињен.

Дневни ред седнице Комисије предлаже председник Комисије, осим у случају сазивања седнице на захтев најмање трећине чланова Комисије, када се дневни ред предлаже у захтеву за сазивање седнице.

Отварање седнице и учешће на седници

Члан 16.

Седница може да буде одржана када јој присуствује већина од укупног броја чланова, односно заменика чланова Комисије у сталном, односно проширеном саставу.

Седници председава председник Комисије, односно у његовом одсуству заменик председника Комисије.

У случају када председник мора да напусти седницу, председавање преузима заменик председника, односно, у случају да је заменик председника одсутан, најстарији присутни члан Комисије. Уколико најстарији присутни члан Комисије не може или неће да преузме председавање седницом, председавање преузима следећи најстарији члан Комисије.

Отварајући седницу, председавајући констатује број присутних чланова Комисије.

У расправи на седници могу да учествују председник Комисије, чланови Комисије, секретар Комисије и њихови заменици.

Седници, на позив председника Комисије, могу да присуствују и у расправи могу да учествују и представници државних и локалних органа и организација,

уколико се на седници разматрају питања из њиховог делокруга, о чему председавајући обавештава чланове Комисије на почетку седнице.

Ток седнице

Члан 17.

Пре утврђивања дневног реда, приступа се усвајању записника претходне седнице, уколико је сачињен и благовремено достављен члановима и заменицима чланова Комисије.

Примедбе на записник може да изнесе сваки члан Комисије, односно заменик члана.

Уколико нема изнетих примедби на записник, председавајући ставља на гласање записник у предложеном тексту.

О изнетим примедбама на записник, Комисија одлучује редом којим су изнете у расправи.

Након одлучивања о примедбама на записник, председавајући констатује да је записник усвојен у предложеном тексту, односно са прихваћеним примедбама.

Члан 18.

Дневни ред седнице утврђује Комисија.

Право да предложи измену или допуну предложеног дневног реда има сваки члан Комисије, односно заменик члана.

О предлозима за измену или допуну предложеног дневног реда одлучује се без расправе, редом којим су предлози изнети на седници.

Након изјашњавања о предлозима за измену, односно допуну предложеног дневног реда, Комисија гласа о усвајању дневног реда у целини.

На предлог председавајућег или члана Комисије, односно заменика члана, Комисија може да одлучи да се време за расправу сваког од учесника, по одређеној тачки дневног реда, ограничи на пет минута.

Члан 19.

На седници се ради по тачкама утврђеног дневног реда.

Пре отварања расправе по тачки дневног реда, Комисију извештава председник Комисије, или члан Комисије којег је одредио председник Комисије и који предлаже начин поступања Комисије (известилац).

Уколико се на седници разматра предлог акта који доноси Комисија, пре отварања расправе Комисију са предлогом акта упознаје секретар Комисије.

Одржавање реда на седници

Члан 20.

Председавајући се стара о реду на седници Комисије и даје реч члановима и заменицима чланова Комисије пријављеним за учешће у расправи.

Када процени да је то неопходно, председавајући може да одреди паузу.

*Одлучивање***Члан 21.**

Пошто утврди да је расправа по тачки дневног реда исцрпљена, председавајући закључује расправу, након чега се прелази на одлучивање.

Комисија доноси одлуке већином гласова свих чланова Комисије у сталном, односно проширеном саставу.

Право гласа имају само чланови Комисије, док заменици чланова имају право гласа само у случају одсуства члана којег замењују.

Уколико је изнето више предлога у оквиру једне тачке дневног реда, председавајући ставља на гласање предлоге редом којим су изнети.

На гласање се ставља усвајање изнетог предлога.

Уколико предлог о којем се гласа не добије потребну већину гласова, сматраће се да је предлог одбијен.

*Одлучивање о предлозима аката које доноси Комисија***Члан 22.**

Уколико су у току расправе изнети предлози за брисање, односно измене акта, председавајући на гласање прво ставља те предлоге. У том случају, одлучивање се обавља према редоследу по ком су изнети предлози за брисање, односно измену, при чему председавајући на гласање ставља прво предлог за брисање, а потом предлог за измену.

Након гласања о свим предлозима, председавајући ставља на гласање усвајање предлога акта у целини.

*Одлучивање о приговорима***Члан 23.**

Уколико је у току расправе изнет предлог за одбацивање приговора, председавајући ставља на гласање прво тај предлог.

Уколико је изнето више различитих предлога за одбацивање приговора, о тим предлозима се гласа редом којим су изнети у дискусији. Ако неки предлог буде усвојен, о осталима се не гласа.

Уколико у току дискусије не буде изнет предлог за одбацивање приговора, односно ниједан од изнетих предлога не буде усвојен, Комисија се изјашњава о предлогу за одбијање приговора, уколико је такав предлог изнет у расправи.

Уколико ниједан предлог за одбацивање или одбијање приговора не буде усвојен, Комисија се изјашњава о усвајању приговора. Ако ни усвајање приговора не добије потребан број гласова, сматраће се да Комисија није донела одлуку по приговору.

Уколико у току дискусије не буду изнети предлози за одбацивање или одбијање приговора, Комисија се изјашњава о усвајању приговора. Ако усвајање приговора не добије потребан број гласова, Комисија се изјашњава о одбијању приговора. Ако ни одбијање приговора не добије потребан број гласова, сматраће се да Комисија није донела одлуку по приговору.

Члан 24.

У поступку по приговорима, о питањима која нису изричито уређена законом, Комисија сходно примењује одредбе Закона о општем управном поступку.

*Записник***Члан 25.**

О раду на седници Комисије сачињава се записник.

Записник садржи главне податке о раду на седници, и то: о присутним и одсутним члановима и заменицима чланова Комисије, као и о другим присутним лицима, о предлозима о којима се расправљало, са именима учесника у расправи, о одлукама, закључцима и другим актима који су на седници донети, као и о резултатима свих гласања на седници.

На седници Комисије воде се стенографске белешке, које чине саставни део записника.

Уколико не постоје услови за вођење стенографских белешки, сачињава се препис тонског снимка седнице Комисије, који чини саставни део записника.

Након усвајања, записник потписују председавајући седници и секретар Комисије.

О сачињавању и чувању записника стара се секретар Комисије.

*Изворници и преписи аката комисије***Члан 26.**

Изворником акта сматра се текст акта усвојен на седници Комисије, сачињен у прописаном облику, потписан од председавајућег седници и оверен печатом Комисије.

О сачињавању и чувању изворника стара се секретар Комисије.

Ради достављања странкама, сачињава се препис изворника који у свему мора да буде истоветан изворнику и који потписује секретар Комисије а оверава се печатом Комисије.

V. ЈАВНОСТ РАДА**Члан 27.**

Рад Комисије је јаван.

Комисија обезбеђује јавност рада:

- омогућавањем акредитованим представницима средстава јавног информисања да присуствују седницама Комисије,
- омогућавањем заинтересованим домаћим, страним и међународним организацијама и удружењима (посматрачи) да прате рад Комисије током изборног поступка,
- објављивањем аката Комисије у општинском/градском службеном гласилу, у складу са овим пословником,

- објављивањем информатора о раду Комисије и омогућавањем приступа информацијама од јавног значаја којима располаже Комисија, у складу са законом,
- објављивањем аката и информација о раду Комисије на званичној интернет презентацији општине/града,
- издавањем саопштења за јавност, и
- одржавањем конференција за медије и давањем изјава за медије, у складу са овим пословником.

Представници средстава јавног информисања

Члан 28.

Представницима средстава јавног информисања се присуствовање седница Комисије омогућује у складу са актима Скупштине општине/града којима се уређује унутрашњи ред у Скупштини општине/града и акредитација представника средстава јавног информисања.

О дану, времену и месту одржавања седница Комисије, средства јавног информисања обавештавају се преко службе Скупштине општине/града.

Члан 29.

Представницима средстава јавног информисања који присуствују седници Комисије стављају се на располагање материјали припремљени за рад на седници Комисије.

Посматрачи

Члан 30.

Заинтересованим домаћим, међународним и страним организацијама и удружењима (посматрачи) Комисија одобрава праћење рада Комисије током изборног поступка, у складу са правилима које прописује Комисија.

Испуњеност услова за праћење рада Комисије констатује председавајући на седници Комисије.

Објављивање аката у општинском/градском службеном гласилу

Члан 31.

Општи акти Комисије објављују се у општинском/градском службеном гласилу.

Комисија може одлучити да се у општинском/градском службеном гласилу објави и одређени појединачни акт Комисије.

О објављивању аката стара се секретар Комисије.

Члан 32.

Уколико текст акта објављеног у општинском/градском службеном гласилу није сагласан изворнику акта, исправку даје секретар Комисије.

Исправка из става 1. овог члана објављује се на исти начин као и акт који се исправља.

Члан 33.

Комисија може овластити секретара Комисије да утврди пречишћен текст општег акта Комисије.

Овлашћење за утврђивање пречишћеног текста општег акта може да буде садржано у акту којим се мења општи акт, или у посебном закључку који доноси Комисија.

Пречишћен текст општег акта објављује се у општинском/градском службеном гласилу.

Објављивање информатора о раду Комисије и присутних информацијама од јавног значаја

Члан 34.

Комисија објављује информатор о свом раду.

Лице овлашћено за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја је секретар Комисије.

О захтевима за приступ информацијама од јавног значаја који се односе на изборни материјал одлучује Комисија.

Објављивање информација о раду Комисије на интернету

Члан 35.

Комисија на званичној општинској/градској интернет презентацији објављује своје опште акте, извештаје о резултатима избора, информације о одржаним седницама и саопштења за јавност, као и друге информације и документа који настају у раду или у вези са њеним радом Комисије, а од значаја су за информисање јавности.

О ажурирању података о раду Комисије на званичној општинској/градској интернет презентацији стара се секретар Комисије.

Саопштење за јавност

Члан 36.

Саопштење за јавност, чији текст утврђује Комисија, издаје се преко службе Скупштине општине/града.

Конференција за медије и изјаве за медије

Члан 37.

О раду Комисије јавност обавештава председник Комисије или члан којег Комисија за то овласти, путем конференција за медије и изјава за медије.

О дану, времену и месту одржавања конференције за медије из става 1. овог члана, средства јавног информисања обавештавају преко службе Скупштине општине/града.

Секретар Комисије је овлашћен да даје изјаве о техничким аспектима рада Комисије и спровођења избора.

VI. ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Члан 38.

Комисија у свом раду поступа у складу са прописима којима је уређена заштита података о личности.

Секретар Комисије је дужан да се стара о томе да се приликом умножавања аката или предлога аката насталих у раду Комисије изврши анонимизација заштићених података о личности.

VII. ФИНАНСИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

Члан 39.

Средства за рад органа за спровођење избора, изборни материјал и друге трошкове спровођења избора обезбеђују се у општинском/градском буџету.

Комисија подноси Скупштини општине/града финансијски план потребних средстава за редован рад и трошкове спровођења избора, као и извештај о утрошеним средствима за редован рад и спровођење избора.

О припреми предлога финансијског плана и извештаја из става 2. овог члана стара се секретар Комисије.

Налогодавци за исплату средстава из става 1. овог члана су председник и секретар Комисије.

VIII. КАНЦЕЛАРИЈСКО И АРХИВСКО ПОСЛОВАЊЕ

Члан 40.

На канцеларијско и архивско пословање Комисије примењују се прописи којима се уређују канцеларијско пословање и архивско пословање.

IX. ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ПОСЛОВНИКА

Члан 41.

Право предлагања измена и допуна Пословника имају сваки члан и заменик члана Комисије.

Предлог за измену и допуну Пословника подноси се у писменом облику.

Предлог из става 2. овог члана председник Комисије ставља на дневни ред седнице Комисије у што краћем року.

Х. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 42.

Питања од значаја за рад Комисије која нису уређена овим пословником, могу да буду уређена посебном одлуком или закључком Комисије, у складу са законом и овим пословником.

Члан 43.

Ступањем на снагу овог пословника престаје да важи Пословник Општинске/Градске изборне комисије општине/града _____ (службено гласило општине/града _____, број __/__).

Члан 44.

Овај пословник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у општинском/градском службеном гласилу.

Број:

У _____, __. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 2. Модел огледног роковника изборних радњи

На основу члана 15. став 1. тачка 12) Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је

Р О К О В Н И К
ЗА ВРШЕЊЕ ИЗБОРНИХ РАДЊИ У ПОСТУПКУ СПРОВОЂЕЊА
ИЗБОРА ЗА ОДБОРНИКЕ СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА

_____,
 РАСПИСАНИХ ЗА __. _____ 20__ ГОДИНЕ

1. Рокови за вршење изборних радњи у поступку спровођења избора за одборнике Скупштине општине/града _____ утврђени су:

- Одлуком о расписивању избора за одборнике Скупштине општине/града _____ („Службени гласник РС”, број __/__),
- Законом о локалним изборима,
- Законом о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – одлука УС и 36/11),
- Законом о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11),
- Упутством за спровођење Закона о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, број 15/12)
- Упутством за спровођење избора за одборнике Скупштине општине/града _____, расписаних за __. _____ 20__ године, Број: 013-_____/__ од __. _____ 20__ године.

2. Одлука о расписивању избора за одборнике Скупштине општине/града _____ ступила је на снагу __. _____ 20__ године.

Одлуком су избори за одборнике Скупштине општине/града _____ расписани за __. _____ 20__ године.

Одлуком је одређено да рокови за вршење изборних радњи почињу да теку од _____.

3. Према прописима из тачке 1. овог роковника, рокови су следећи:

Редни број	Радња	Рок
1. Обрасци		
1.1.	Прописивање образаца за спровођење изборних радњи и стављање на располагање јавности (члан 15. став 1. тачка 3) и члан 23. став 1. Закона о локалним изборима – ЗоЛИ)	у року од три дана од дана расписивања избора
2. Органи за спровођење избора		
2.1.	Доношење решења о испуњавању или неиспуњавању услова за одређивање опуномоћених представника подносиоца изборне листе у проширени састав органа за спровођење избора (члан 14. став 6. ЗоЛИ)	приликом проглашења изборне листе
2.2.	Доношење решења о именовању овлашћених представника подносиоца изборне листе у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије (члан 14. ст. 9. и 10. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од часа пријема обавештења подносиоца изборне листе, а најкасније пет дана пре дана избора
2.3.	Достављање предлога за чланове сталног састава бирачких одбора Општинској/Градској изборној комисији ¹ (члан __. Упутства за спровођење избора)	најкасније _____ у 24 часа
2.4.	Образовање сталног састава бирачких одбора (члан 16. став 5. ЗоЛИ)	најкасније десет дана пре дана избора
2.5.	Достављање обавештења о представницима подносиоца изборне листе у проширеном саставу бирачких одбора (члан 15. став 10. у вези са чланом 16. став 3. ЗоЛИ))	најкасније пет дана пре дана избора
2.6.	Доношење решења о именовању чланова проширеног састава бирачких одбора (члан 14. ст. 9. и 10. у вези са чланом 16. став 3. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од часа пријема обавештења подносиоца изборне листе, а најкасније пет дана пре избора
2.7.	Замена члана бирачког одбора у случају његове спречености или одсутности ² (члан __. Упутства за спровођење избора)	најкасније _____ у __ часова
2.8.	Замена члана бирачког одбора који не може да буде у саставу бирачког одбора у смислу члана 30. став 2. Закона о избору народних посланика (ЗоИНП) ³ (члан __. Упутства за спровођење избора)	најкасније _____ у __ часова

Редни број	Радња	Рок
3. Изборна листа		
3.1.	Подношење изборне листе (члан 19. став 1. ЗоЛИ)	најкасније 15 дана пре дана избора
3.2.	Проглашење изборне листе (члан 24. став 1. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од часа пријема изборне листе, ако испуњава услове
3.3.	Повлачење изборне листе (члан 21. став 1. ЗоЛИ)	до дана утврђивања збирне изборне листе, односно најкасније 11 дана пре дана избора
3.4.	Утврђивање и објављивање збирне изборне листе у општинском/градском службеном гласилу (члан 26. став 3. ЗоЛИ)	најкасније десет дана пре дана избора
3.5.	Право увида у поднете изборне листе (члан 26. став 4. ЗоЛИ)	у року од 48 часова од дана објављивања збирне изборне листе
4. Бирачка места		
4.1.	Одређивање и објављивање бирачких места (сходно члану 34. став 1. тачка 7. ЗоИНП)	најкасније 20 дана пре дана избора
4.2.	Разврставање бирача на бирачка места од стране општинске/градске управе (тачка 12. став 6. Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку)	до закључења бирачког списка, односно до 15 дана пре дана избора
4.3.	Разврставање бирача на бирачка места од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе (тачка 12. став 7. Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку)	од закључења бирачког списка, односно од 15 дана пре дана избора
5. Јединствени бирачки списак		
5.1.	Изолагање бирачког списка за подручје општине/града и обавештавање грађана о томе (члан 14. Закона о јединственом бирачком списку – ЗоЈБС и тачка 10. Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку)	од наредног дана од дана расписивања избора
5.2.	Захтев општинској/градској управи за доношење решења о упису у бирачки списак односно о промени у бирачком списку (члан 14. став 1. ЗоЈБС)	до закључења бирачког списка, односно 15 дана пре дана избора

Редни број	Радња	Рок
5.3.	Доношење решења о упису или променама у бирачком списку по закључењу бирачког списка од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе (члан 10. став 1. и члан 20. став 1. ЗоЈБС)	од закључења бирачког списка до 72 часа пре дана избора
5.4.	Право увида и подношења захтева за промене у бирачком списку од стране подносиоца изборне листе или лица које он за то овласти (члан 21. ЗоЈБС и тачка 9. Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку)	од проглашења изборне листе
5.5.	Подношење захтева да се у бирачки списак упише податак да ће бирач на предстојећим изборима гласати према месту боравишта у земљи/изабрано место гласања ⁴ (члан 15. ЗоЈБС)	најкасније пет дана пре дана закључења бирачког списка, односно 20 дана пре дана избора
5.6.	Доношење решења о закључењу бирачког списка и утврђивању укупног броја бирача од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе (члан 17. став 1. ЗоЈБС)	15 дана пре дана избора
5.7.	Достављање решења о закључењу бирачког списка Општинској/Градској изборној комисији (члан 17. став 2. ЗоЈБС)	у року од 24 часа од часа доношења решења
5.8.	Објављивање укупног броја бирача у општинском/градском службеном гласилу (члан 18. ЗоЈБС)	одмах по добијању решења о закључењу бирачког списка
5.9.	Достављање Општинској/Градској изборној комисији оверених извода из бирачког списка (члан 19. став 1. ЗоЈБС)	у року од 48 часова од доношења решења о закључењу бирачког списка
5.10.	Пријем у Општинској/Градској изборној комисији решења опроменама у бирачком списку по закључењу бирачког списка (члан 20. став 2. ЗоЈБС)	до 48 часова пре дана одржавања избора
5.11.	Утврђивање и објављивање у општинском/градском службеном гласилу коначног броја бирача (члан 20. став 2. ЗоЈБС)	одмах по истеку рока за пријем решења о променама у бирачком списку по закључењу бирачког списка

Редни број	Радња	Рок
6. Посматрачи		
6.1.	Подношење пријаве за праћење рада органа за спровођење избора – страни посматрачи ⁵ (члан __. Упутства)	најкасније десет дана пре дана избора ⁶
6.2.	Подношење пријаве за праћење рада органа за спровођење избора – домаћи посматрачи ⁷ (члан __. Упутства)	најкасније пет дана пре дана избора ⁸
7. Спровођење избора		
7.1.	Достављање обавештења бирачима о дану и времену одржавања избора (члан 54. став 1. ЗоИМП)	најкасније пет дана пре дана избора
7.2.	Предаја изборног материјала бирачким одборима (члан 29. став 1. ЗоЛИ)	најкасније 24 часа пре дана избора
7.3.	„Предизборна тишина” – забрана изборне пропаганде (члан 5. став 3. ЗоИМП)	од 48 часова пре дана избора до затварања бирачких места на дан избора
7.5.	Отварање бирачких места и гласање (члан 56. став 1. ЗоИМП)	на дан избора од 7 до 20 часова
8. Утврђивање и објављивање резултата избора		
8.1.	Утврђивање резултата гласања на бирачком месту и достављање изборног материјала Општинској/Градској изборној комисији (члан 38. став 1. ЗоЛИ)	У року од осам часова од затварања бирачких места
8.2.	Утврђивање резултата избора у Општинској/Градској изборној комисији (члан 39. став 1. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од затварања бирачких места
8.3.	Расподела одборничких мандата применом система највећег количника (члан 41. став 4. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од затварања бирачких места
8.3.	Објављивање резултата избора у општинском/градском службеном гласилу (члан 44. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од затварања бирачких места
8.4.	Увид представника подносилаца изборних листа и кандидата за одборнике у изборни материјал у просторијама Општинске/Градске изборне комисије (члан 32. ЗоЛИ)	у року од пет дана од дана избора

Редни број	Радња	Рок
9. Заштита изборног права		
9.1.	Подношење приговора Општинској/Градској изборној комисији (члан 52. став 2. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од дана кад је донета одлука, извршена радња или учињен пропуст
9.2.	Доношење и достављање решења по приговору (члан 53. став 1. ЗоЛИ)	у року од 48 часова од пријема приговора
9.3.	Жалба Управном суду против решења Општинске/Градске изборне комисије по приговору (члан 54. став 1. ЗоЛИ)	у року од 24 часа од достављања решења
9.4.	Достављање свих потребних података и списка за одлучивање Управном суду од стране Општинске/Градске изборне комисије (члан 54. став 2. ЗоЛИ)	одмах, а најкасније у року од 12 часова
9.5.	Доношење одлуке по жалби (члан 54. став 4. ЗоЛИ)	у року од 48 часова од дана пријема жалбе са списима
10. Додела мандата и издавање уверења о избору за одборника		
10.1.	Додела мандата кандидатима са изборне листе по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе (члан 43. ЗоЛИ)	у року од десет дана од дана објављивања укупних резултата избора
10.2.	Издавање уверења о избору за одборника (члан 45. ЗоЛИ)	одмах по додели мандата
11. Извештавање Скупштине општине/града		
11.1.	Подношење извештаја Скупштини општине/града о спроведеним изборима (члан 15. став 1. тачка 10) ЗоЛИ)	одмах по додели мандата

4. Овај роковник објавити у општинском/градском службеном гласилу.

Број 013-____/____

У _____, _____. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Напомене

- 1 У случају да изборна комисија одлучи да уведе овлашћене предлагаче чланова бирачких одбора, нпр. одборничке групе у скупштини општине.
- 2 У случају да изборна комисија својим упутством предвиди могућност замене чланова бирачких одбора на предлог подносиоца изборне листе.
- 3 Изборна комисија би требало да својим упутством предвиди начин измене састава бирачког одбора у случају да се утврди да су међу члановима сродници који према закону не могу да буду у истом бирачком одбору.
- 4 Под условом да је место боравишта на подручју општине/града у којем се спроводе избори
- 5 Ово питање треба да буде уређено упутством за спровођење избора.
- 6 Из праксе Републичке изборне комисије - видети Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године („Службени гласник РС”, број 12/14).
- 7 Исто као под 5.
- 8 Исто као под 6.

Прилог 3. Модел обрасца изборне листе кандидата за одборнике

ИЗБОРНА ЛИСТА
КАНДИДАТА ЗА ОДБОРНИКЕ
СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____

(назив подносиоца изборне листе: регистрована политичка странка/страначка
коалиција/група грађана)

подноси Општинској/Градској изборној комисији у _____

Изборну листу _____

(назив изборне листе, са именом и презименом носиоца изборне листе ако је одређен)

за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____,
расписане за __. _____ 20___. године.

Кандидати за одборнике су:

Редни број	Име и презиме	ЈМБГ	Занимање	Пребивалиште и адреса стана ²⁵	Страначка припадност ²⁶
1.					

(навести све кандидате по одредницама из ове табеле)

Лице које подноси изборну листу²⁷

(потпис)

(име и презиме)

²⁵ Према подацима из уверења о пребивалишту.

²⁶ Страначка припадност се наводи за сваког кандидата само на изборној листи коју подноси страначка коалиција.

²⁷ Заступник политичке странке, заступници политичких странака које су образовале страначку коалицију, односно лице одређено за заступање групе грађана или лице овлашћено за подношење изборне листе.

Ова изборна листа доставља се у писменој и електронској форми (ЦД или ДВД), а уз њу се обавезно достављају и:

1. Овлашћење лица да поднесе изборну листу, на обрасцу ____-2/__,
2. Писмена сагласност носиоца изборне листе да буде носилац изборне листе, на обрасцу ____-3/__,
3. Писмена изјава сваког кандидата за одборника да прихвата да буде кандидат за одборника, на обрасцу ____-4/__,
4. Потврда о изборном праву, не старија од шест месеци, за сваког кандидата за одборника, на обрасцу надлежног органа,
5. Потврда о пребивалишту, не старија од шест месеци, за сваког кандидата за одборника, на обрасцу надлежног органа,
6. Уверење о држављанству, не старије од шест месеци, за сваког кандидата за одборника, на обрасцу надлежног органа,
7. Списак бирача који подржавају изборну листу, **у писменој и електронској форми (ЦД или ДВД)**, сложен по азбучном реду презимена бирача, на обрасцу ____-5/__, са изјавом сваког бирача чији је потпис оверен у складу са законом којим је уређена овера потписа, на обрасцу ____-6/__. **Списак у електронском облику треба да буде израђен у програму Excel у табели објављеној на интернет страници www.____,**
8. Споразум о образовању страначке коалиције или о образовању групе грађана - ако је изборну листу поднела страначка коалиција или група грађана,
9. Потврда о изборном праву, не старија од шест месеци, за свако лице које образује групу грађана, на обрасцу надлежног органа - ако изборну листу подноси група грађана.

НАПОМЕНА 1: На изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на изборној листи мора да буде по један кандидат који је припадник пола који је мање заступљен на изборној листи.

НАПОМЕНА 2: Подносилац изборне листе који намерава да стекне положај политичке странке или коалиције политичких странака националних мањина, дужан је да приликом подношења изборне листе достави и писмени предлог да му се при проглашењу изборне листе утврди положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина, у складу са чланом 40. став 6. Закона о локалним изборима, као и да достави програм и статут политичке странке, оверен у складу са чланом 26. став 5. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС”, број 36/09) и друге доказе о политичком деловању на представљању и заступању интереса националне мањине и заштити и побољшању права припадника националне мањине.

Прилог 4. Модел обрасца овлашћења за подношење изборне листе

О В Л А Ш Ћ Е Њ Е

ДА СЕ ПОДНЕСЕ ИЗБОРНА ЛИСТА КАНДИДАТА
ЗА ОДБОРНИКЕ СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА

Овлашћује се _____

(име и презиме)

(занимање)

(ЈМБГ)

(пребивалиште и адреса стана)

да, у име

_____,

назив подносиоца изборне листе - назив политичке странке која подноси изборну листу

поднесе Општинској/Градској изборној комисији у _____ Изборну листу

(назив изборне листе, са именом и презименом носиоца изборне листе ако је одређен)

за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____,

расписане за _____. _____ 20____. године.

у

_____,

(место)

(датум)

М. П.

(потпис)

(име и презиме заступника политичке странке)

Прилог 5. Модел обрасца сагласности носиоца изборне листе

САГЛАСНОСТ

НОСИОЦА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ ДА БУДЕ НОСИЛАЦ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ
КАНДИДАТА ЗА ОДБОРНИКЕ СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____

Сагласан сам да будем носилац Изборне листе

(назив изборне листе, са именом и презименом носиоца изборне листе, ако је одређен)
коју за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____,
расписане за _____. _____ 20___. године, подноси

(назив подносиоца изборне листе: назив политичке странке/страначке коалиције/групе грађана)

У _____, _____
(место) (датум)

Носилац изборне листе

(потпис)

(име и презиме)

(ЈМБГ)

(пребивалиште и адреса стана)

Прилог 6. Модел обрасца изјаве о прихватању кандидатуре за одборника

ИЗЈАВА
КОЈОМ СЕ ПРИХВАТА КАНДИДАТУРА ЗА ОДБОРНИКА

Прихватам кандидатуру за одборника на Изборној листи

(назив изборне листе, са именом и презименом носиоца изборне листе ако је одређен)
коју за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____
расписане за __. _____ 20__ . године, подноси

_____.

назив подносиоца изборне листе (назив политичке странке - страначке коалиције - групе грађана)

У _____, _____
(место) (датум)

КАНДИДАТ

(потпис)

(име и презиме)

(занимање)

(ЈМБГ)

(пребивалиште и адреса стана)

Прилог 7. Модел обрасца списка бирача који подржавају изборну листу

С П И С А К
БИРАЧА КОЈИ СВОЈИМ ПОТПИСИМА ПОДРЖАВАЈУ ИЗБОРНУ ЛИСТУ
КАНДИДАТА ЗА ОДБОРНИКЕ
СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____

Изборну листу _____

_____ (назив изборне листе и име и презиме носиоца изборне листе, ако је одређен)

коју је за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____,
расписане за __. ____ 20__ године поднела

_____,
назив подносиоца изборне листе (назив политичке странке/страначке коалиције/групе грађана)

подржавају бирачи, и то:

Редни број	Име и презиме	ЈМБГ	Пребивалиште и адреса стана
1.			

(навести све бираче који подржавају изборну листу, по азбучном реду презимена,
према одредницама из ове табеле)

У _____,
(место) (датум)

Лице које подноси изборну листу²⁸

(потпис)

(име и презиме)

²⁸ Заступник политичке странке, заступници политичких странака које су образовале страначку коалицију, односно лице одређено за заступање групе грађана или лице овлашћено за подношење изборне листе.

НАПОМЕНА 1: Списак се обавезно доставља у писменом и у електронском облику (ЦД или ДВД), тако да списак у оба облика буде истоветан. **Списак у електронском облику треба да буде израђен у програму *Excel* у табели објављеној на интернет страници www._____.**

НАПОМЕНА 2: Уз списак се доставља потребан број оверених изјава бирача који подржавају изборну листу. Све оверене изјаве морају да буду сложене по азбучном реду презимена бирача.

Прилог 8. Модел обрасца изјаве бирача о подршци изборној листи**ИЗЈАВА**

**БИРАЧА ДА ПОДРЖАВА ИЗБОРНУ ЛИСТУ КАНДИДАТА ЗА ОДБОРНИКЕ
СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____**

ПОДРЖАВАМ ИЗБОРНУ ЛИСТУ

(назив изборне листе и име презиме носиоца изборне листе)

коју за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____,
расписане за __. _____ 20__ године, Општинској/Градској изборној
комисији у _____ подноси

(назив подносиоца изборне листе)

БИРАЧ

(потпис)

(презиме и име)

(ЈМБГ)

(пребивалиште и адреса становања)

Потврђује се да је ову изјаву _____ својеручно потписао.
(презиме и име)

Идентитет бирача утврђен је на основу личне карте/пасоша бр. _____.

Ов. бр. _____.

У _____, _____ у _____ часова.
(место) (датум)

Оверу извршио _____.
(основни суд, општинска/градска управа, јавни бележник)

М.П.

ОВЕРИО

НАПОМЕНА 1: Изјава мора да буде оверена

НАПОМЕНА 2: Подносилац изборне листе сâм умножава овај образац у потребан број примерака

Прилог 9. Модел обрасца решења о утврђивању збирне изборне листе

На основу члана 26. став 1. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е
О УТВРЂИВАЊУ ЗБИРНЕ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ

Утврђује се збирна изборна листа кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, на изборима расписаним за __. _____ 20__ године, и то:

1. _____
(назив изборне листе и име и презиме носиоца изборне листе ако је одређен)

Кандидати на изборној листи су:

1) _____, _____, _____,
(име и презиме) (година рођења) (занимање)

(место пребивалишта)

(Навести све изборне листе по редоследу њиховог проглашења и кандидате као под 1)

Број: _____

У _____,
(место) (датум)

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

М.П.

(потпис)

(име и презиме)

Прилог 10. Модел обрасца гласачког листића

Г Л А С А Ч К И Л И С Т И Ћ
ЗА ИЗБОР ОДБОРНИКА СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА

____. ____ 20____. ГОДИНЕ

1. _____
(назив изборне листе, са именом и презименом носиоца изборне листе, ако је одређен)

(име и презиме првог кандидата са те изборне листе)

(на исти начин унети редне бројеве и називе свих изборних листа и првих кандидата на изборним листама, истим редоследом као на збирној изборној листи)

ГЛАСА СЕ САМО ЗА ЈЕДНУ ИЗБОРНУ ЛИСТУ, ЗАОКРУЖИВАЊЕМ РЕДНОГ БРОЈА ИСПРЕД НАЗИВА ТЕ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ ИЛИ НАЗИВА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ

М. П.

Прилог 11. Модел обрасца контролног листа за проверу исправности гласачке кутије

К О Н Т Р О Л Н И Л И С Т
ЗА ПРОВЕРУ ИСПРАВНОСТИ ГЛАСАЧКЕ КУТИЈЕ

За гласање на изборима за одборнике Скупштине општине/града _____, расписаним за __. _____ 20__ године, бирачки одбор на бирачком месту број _____,

(назив бирачког места)

примио је кутију за гласање.

Провером је, у присуству првог бирача који је дошао на бирачко место

_____, уписаног у извод из бирачког

(име и презиме бирача)

списка под редним бројем _____, утврђено да је гласачка кутија исправна, да је празна и погодна да обезбеди сигурност и тајност садржине гласачких листића.

У _____, _____, _____,

(место)

(дан, месец, година)

(час)

**БИРАЧ КОЈИ ЈЕ ПРВИ ДОШАО
НА БИРАЧКО МЕСТО**

БИРАЧКИ ОДБОР

(потпис)

(име и презиме и потпис председника)

(име и презиме)

1. _____
(име и презиме и потпис члана)

(навести све чланове бирачког одбора као под 1.)

НАПОМЕНА: Контролни лист за проверу исправности гласачке кутије потписују сви присутни чланови, односно заменици чланова бирачког одбора.

Прилог 12. Модел обрасца потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места

П О Т В Р Д А
О ИЗБОРНОМ ПРАВУ ЗА ГЛАСАЊЕ ВАН БИРАЧКОГ МЕСТА

Потврђује се да је _____,
(име и презиме) (ЈМБГ)

са пребивалиштем у _____
(место)

_____ уписан у извод из
(адреса стана)

бирачког списка на бирачком месту број _____, под редним бројем _____,
у општини/граду _____, и да има изборно право.
(назив општине/града)

У _____,
(место) (датум)

БИРАЧ

ПРЕДСЕДНИК БИРАЧКОГ ОДБОРА

(потпис)

(потпис)

(име и презиме)

(име и презиме)

НАПОМЕНА: Потврда потписана од стране бирача који гласа ван бирачког места враћа се бирачком одбору.

Прилог 13. Модел обрасца записника о раду бирачког одбора

З А П И С Н И К
О РАДУ БИРАЧКОГ ОДБОРА НА СПРОВОЂЕЊУ ГЛАСАЊА
И УТВРЂИВАЊУ РЕЗУЛТАТА ГЛАСАЊА
ЗА ИЗБОР ОДБОРНИКА СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА

1. Бирачки одбор за бирачко место број _____,

 (назив бирачког места)
 у општини/граду _____ састао се на дан _____

 (назив општине/града) (дан и месец)
 20__ . године, у _____ часова.

2. Пре отварања бирачког места, бирачки одбор је проверио и утврдио:

2.1. да на бирачком месту и на удаљености до 50 метара од бирачког места нема истакнутих симбола политичких странака и другог изборног пропагандног материјала,

2.2. да је просторија у којој ће се гласати уређена сагласно закону и да је обезбеђена тајност гласања,

2.3а да је од изборне комисије (или радног тела) примљен потпун и исправан изборни материјал који је потребан за спровођење гласања на бирачком месту.

ИЛИ 2.3б: да је од изборне комисије (или радног тела) примљен изборни материјал, чијом провером је утврђено да недостаје: _____

_____, о чему је бирачки одбор одмах обавестио изборну комисију (односно радно тело)²⁹.

3. Бирачки одбор је бирачко место отворио у _____ часова.

4. Бирачки одбор је проверио исправност гласачке кутије у присуству бирача који је први дошао на бирачко место _____,

 (име и презиме првог бирача)

списка под редним бројем _____. Пошто је утврђено да је гласачка кутија исправна

²⁹ Ако је гласање прекинуто дуже од једног часа, гласање се продужава за онолико времена колико је трајао прекид.

и празна, контролни лист, који су потписали чланови бирачког одбора и бирач који је први дошао на бирачко место, убачен је у гласачку кутију, која је одмах запечаћена у присуству првог бирача, након чега је почело гласање.

5. Уз помоћ другог лица (помагача) гласало је _____ бирача.
(број)

6. Ван бирачког места гласало је _____ бирача.
(број)

7а Гласање се све време одвијало у потпуно реду.

ИЛИ 7б: За време гласања десило се:

(Навести догађаје који су били од утицаја на гласање, а нарочито разлоге и трајање евентуалног прекида гласања³⁰. Шири опис, уколико је потребан, дати у посебном прилогу који је саставни део овог записника)

8а На бирачком месту нису били присутни домаћи и/или страни посматрачи.

ИЛИ 8б: На бирачком месту били су присутни домаћи и/или страни посматрачи следећих организација: _____

9. Бирачко место је затворено и гласање закључено у _____ часова.

10. После затварања бирачког места, бирачки одбор је приступио утврђивању резултата гласања на следећи начин:

10.1. утврдио је број неупотребљених гласачких листића,

10.2. утврдио је укупан број бирача који су гласали, пребројавањем заокружених редних бројева у изводу из бирачког списка и евентуалном списку накнадних промена у бирачком списку;

10.3. отворио је гласачку кутију, у којој ЈЕ ПРОНАШАО – НИЈЕ ПРОНАШАО контролни лист;

³⁰ Ако је гласање прекинуто дуже од једног часа, гласање се продужава за онолико времена колико је трајао прекид.

10.4. приступио је одвајању важећих гласачких листића од неважећих и утврдио број неважећих гласачких листића;

10.5. утврдио је број важећих гласачких листића и број гласова који је добила свака изборна листа.

11. После пребројавања, неупотребљени гласачки листићи, неважећи гласачки листићи и важећи гласачки листићи стављени су у посебне коверте које су потом запечаћене.

12. Бирачки одбор је утврдио да су на бирачком месту број _____ резултати гласања за избор одборника Скупштине општине/града _____ следећи:

12.1. да је према изводу из бирачког списка и списку накнадних промена у бирачком списку, укупно УПИСАНИХ БИРАЧА _____;
(број)

12.2. да је ПРИМЉЕНО гласачких листића _____;
(број)

12.3. да је НЕУПОТРЕБЉЕНИХ гласачких листића _____;
(број)

12.4. да је укупно БИРАЧА КОЈИ СУ ГЛАСАЛИ (заокружени редни бројеви у изводу из бирачког списка и списку накнадних промена у бирачком списку) _____;
(број)

12.5. да је број ГЛАСАЧКИХ ЛИСТИЋА који се налазе У ГЛАСАЧКОЈ КУТИЈИ _____;
(број)

12.6. да је број НЕВАЖЕЋИХ гласачких листића _____;
(број)

12.7. да је број ВАЖЕЋИХ гласачких листића _____;
(број)

12.8. да је број ГЛАСОВА који је добила СВАКА ИЗБОРНА ЛИСТА:

Редни број	Назив изборне листе	Број гласова који је добила изборна листа
1.		
	(Навести све изборне листе, према њиховом редоследу на гласачком листићу)	

13а Чланови бирачког одбора НИСУ ИМАЛИ примедбе на поступак спровођења гласања на бирачком месту.

ИЛИ 13б Примедбе на поступак спровођења гласања на бирачком месту имали су следећи чланови бирачког одбора: _____

(Примедбе навести у посебном прилогу који је саставни део овог записника)

14. Закључено је да се први примерак овог записника, са изборним материјалом, одмах достави изборној комисији (радном телу), за шта су одређени председник и следећи чланови бирачког одбора: _____

15. Бирачки одбор је други примерак овог записника одмах истакао на бирачком месту, а по један примерак овог записника је уручен представницима подносилаца четири изборне листе које су освојиле највећи број гласова на бирачком месту, и то:

15.1. _____
(име и презиме и потпис члана бирачког одбора у проширеном саставу)

15.2. _____
(име и презиме и потпис члана бирачког одбора у проширеном саставу)

15.3. _____
(име и презиме и потпис члана бирачког одбора у проширеном саставу)

15.4. _____
(име и презиме и потпис члана бирачког одбора у проширеном саставу)

16. Бирачки одбор је са радом завршио _____ 20__ . године у _____ часова.
(дан и месец)

БИРАЧКИ ОДБОР:

1. _____
(име и презиме и потпис председника бирачког одбора)

2. _____
(име и презиме и потпис члана, односно заменика члана бирачког одбора)

(Навести све чланове бирачког одбора, као под 2.)

Прилог 14. Модел решења о проглашењу изборне листе по подношењу

На основу члана 24. став 1. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20____. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

ПРОГЛАШАВА СЕ Изборна листа кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ под називом (назив изборне листе) коју је за изборе расписане за _____. _____ 20____. године, поднела (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/ група грађана).

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да је заступник/овлашћено лице (назив подносиоца изборне листе), у складу са законом поднело благовремену и уредну Изборну листу са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20____. године.

Утврђено је да је уз Изборну листу приложена сва законом прописана документација и да је правно ваљана, као и да Изборна листа испуњава услове из члана 18. став 1. и члана 20. став 3. Закона о локалним изборима, у погледу броја кандидата на изборној листи и заступљености мање заступљеног пола на изборној листи.

Уз Изборну листу је, у складу са чланом 18. став 1. (или чланом 18. став 2. – у случају јединица локалне самоуправе са мање од 20.000 бирача) Закона о локалним изборима, поднето укупно _____ правно ваљаних оверених изјава бирача да подржавају Изборну листу.

У складу са наведеним, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20____. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 15. Модел решења о одбацивању изборне листе

На основу члана 25. став 1. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

ОДБАЦУЈЕ СЕ изборна листа (назив изборне листе), коју је, _____. _____ 20___. године, поднела (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана), као неблаговремена.

О б р а з л о ж е њ е

Дана _____. _____ 20___. године у _____. _____ часова, (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана) поднела је Општинској/Градској изборној комисији изборну листу са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20___. године, под називом (назив изборне листе).

У вези са поднетом изборном листом, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила:

- да је чланом 19. став 1. Закона о локалним изборима прописано да се изборна листа доставља најкасније 15 дана пре дана одређеног за одржавање избора;
- да је рок за подношење изборних листа кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20___. године истекао _____. _____ 20___. године у 24.00 часа;
- да је чланом 25. став 1. Закона о локалним изборима прописано да кад утврди да изборна листа није поднета благовремено, изборна комисија доноси решење о њеном одбацивању.

Имајући у виду да је изборна листа (назив изборне листе) поднета _____. _____ 20___. године, односно након истека законског рока за подношење изборних листа, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да постоји неотклоњива сметња за разматрање предметне изборне листе, те је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број

У _____, _____. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 16. Модел закључка ради отклањања недостатака изборне листе

На основу члана 25. став 2. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

З А К Љ У Ч А К

НАЛАЖЕ СЕ (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана), подносиоцу изборне листе кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ под називом (назив изборне листе), да најкасније у року од 48 часова од часа достављања овог закључка, отклони недостатке изборне листе, и то тако што ће Општинској/Градској изборној комисији доставити најмање ____ недостајућих правно ваљаних оверених изјава бирача који подржавају изборну листу, са списком тих бирача у писменој и електронској форми (обрасци ____-5/___ и ____-6/___).

О б р а з л о ж е њ е

Дана _____. _____ 20___. године у ____,__ часова, (назив подносиоца изборне листе) поднела је Општинској/Градској изборној комисији изборну листу са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20___. године.

Увидом у поднети материјал, утврђено је да су уз изборну листу, осим остале законом прописане документације, достављени и Списак бирача који подржавају изборну листу, у који је уписано ____ бирача, као и изјаве бирача о подржавању изборне листе.

Пребројавањем достављених изјава бирача о подржавању изборне листе, утврђено је да је достављено ____ изјава, од којих је за (нпр.) једну утврђено да није правно ваљана јер је недостајао печат овере, због чега је та изјава враћена лицу које је поднело изборну листу.

Накнадном провером, утврђено је да је __ лица подржало неку од претходних изборних листа, да ____ лица није уписано у Јединствени бирачки списак који се води за територију општине/града _____ и да за ____ лица није било могуће извршити проверу због погрешно уписаног јединственог матичног броја грађана у Списак бирача, тако да је укупан број правно ваљаних изјава бирача који подржавају Изборну листу ____.

СЛУЧАЈ 1: Имајући у виду да, у складу са чланом 18. став 1. Закона о локалним изборима, изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи, што у случају Изборне листе (назив изборне листе) износи ____, утврђено је да недостаје још најмање ____ правно

ваљаних оверених изјава бирача, што значи да изборна листа садржи недостатак који је сметња за њено проглашење.

СЛУЧАЈ 2: Имајући у виду да је, у складу са чланом 18. став 2. Закона о локалним изборима, у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, изборна листа утврђена када је својим потписом подржи најмање 200 бирача, утврђено је да недостаје још најмање ____ правно ваљаних оверених изјава бирача, што значи да изборна листа садржи недостатак који је сметња за њено проглашење.

У складу са наведеним, а на основу члана 25. став 2. Закона о локалним изборима, неопходно је да се подносиоцу изборне листе наложи отклањање утврђеног недостатка, како је одлучено у диспозитиву овог закључка.

Број

У _____, __. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 17. Модел решења о проглашењу изборне листе након закључка

На основу члана 24. став 1. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

ПРОГЛАШАВА СЕ Изборна листа кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ под називом (назив изборне листе) коју је за изборе расписане за _____. _____ 20___. године, поднела (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана).

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да је заступник/овлашћено лице (назив подносиоца изборне листе), у складу са законом и Закључком Општинске/Градске изборне комисије о отклањању недостатака изборне листе од _____. _____ 20___. године, поднело благовремену и уредну Изборну листу са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20___. године.

Утврђено је да је уз Изборну листу приложена сва законом прописана документација и да је правно ваљана, као и да Изборна листа испуњава услове из члана 18. став 1. и члана 20. став 3. Закона о локалним изборима у погледу броја кандидата на изборној листи и заступљености мање заступљеног пола на изборној листи.

Уз Изборну листу је, у складу са чланом 18. став 1. (или чланом 18. став 2. – у случају јединица локалне самоуправе са мање од 20.000 бирача) Закона о локалним изборима, поднето укупно _____ правно ваљаних оверених изјава бирача да подржавају Изборну листу.

У складу са наведеним, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 18. Модел решења о одбијању проглашења изборне листе

На основу члана 25. став 3. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

ОДБИЈА СЕ проглашење изборне листе (назив изборне листе), коју је, _____. _____ 20___. године, поднела (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/ коалиција политичких странака/група грађана).

О б р а з л о ж е њ е

Дана _____. _____ 20___. године у _____. _____ часова, (назив подносиоца изборне листе) поднела је Општинској/Градској изборној комисији изборну листу са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ на изборима расписаним за _____. _____ 20___. године, под називом (назив изборне листе).

Приликом разматрања наведене изборне листе, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да је укупан број поднетих правно ваљаних изјава бирача који подржавају изборну листу _____.

СЛУЧАЈ 1: Имајући у виду да, у складу са чланом 18. став 1. Закона о локалним изборима, изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи, што у случају изборне листе (назив изборне листе) износи _____, утврђено је да недостаје још најмање _____ правно ваљаних оверених изјава бирача, односно да изборна листа садржи недостатак који је сметња за њено проглашење.

СЛУЧАЈ 2: Имајући у виду да је, у складу са чланом 18. став 2. Закона о локалним изборима, у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, изборна листа утврђена када је својим потписом подржи најмање 200 бирача, утврђено је да недостаје још најмање _____ правно ваљаних оверених изјава бирача, односно да изборна листа садржи недостатак који је сметња за њено проглашење.

У складу са утврђеним недостатком изборне листе, Општинска/Градска изборна комисија је Закључком од _____. _____ 20___. године, наложила (назив подносиоца изборне листе) да најкасније у року од 48 часова од часа достављања Закључка, отклони недостатак изборне листе, и то тако што ће Општинској/Градској изборној комисији доставити најмање _____ недостајућих правно ваљаних оверених изјава бирача који подржавају изборну листу, са списком тих бирача у писменој и електронској форми (обрасци _____-5/____ и _____-6/____).

Разматрајући поступање подносиоца изборне листе по наведеном закључку, Општинска/Градска изборна комисија је констатовала:

- да је Закључак заступнику / овлашћеном лицу подносиоца изборне листе достављен __. ____ 20__ године у __, __ часова;

ПРИМЕР 1 - да до __. ____ 20__ године у __, __ часова, заступник / овлашћено лице подносиоца изборне листе није поступио по Закључку о отклањању недостатка изборне листе, односно да Општинској/Градској изборној комисији није доставио тражену додатну документацију;

- да је чланом 25. став 3. Закона о локалним изборима прописано да, када утврди да недостаци изборне листе нису отклоњени у предвиђеном року, изборна комисија, у наредна 24 часа, доноси решење којим се одбија проглашење изборне листе.

С обзиром на то да, у складу са наведеним, подносилац изборне листе није поступио по Закључку Општинске/Градске изборне комисије, односно није отклонио недостатак изборне листе, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

ПРИМЕР 2 – да је заступник/овлашћено лице подносиоца изборне листе, поступајући по Закључку о отклањању недостатка изборне листе, благовремено, __. ____ 20__ године, доставио додатну документацију, и то ____ изјава бирача да подржавају изборну листу, са списком тих бирача у писменом и електронском облику,

- да је провером достављених изјава утврђено да ____ изјава није правно ваљана (нпр. недостаје печат овере), као и да ____ лица није уписано у Јединствени бирачки списак који се води за територију општине/града ____, тако да је укупан број накнадно достављених правно ваљаних изјава бирача ____,

- да је чланом 25. став 3. Закона о локалним изборима прописано да, када утврди да недостаци изборне листе нису отклоњени, изборна комисија, у наредна 24 часа, доноси решење којим се одбија проглашење изборне листе.

С обзиром на то да подносилац изборне листе, тиме што је, поступајући по Закључку Општинске/Градске изборне комисије, од потребних __, доставио ____ правно ваљаних изјава бирача да подржавају изборну листу, није у целости отклонио недостатак изборне листе, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број

У ____, __. ____ 20__ године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 19. Модел решења о утврђивању положаја политичке странке националне мањине

На основу члана 40. став 7. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

УТВРЂУЈЕ СЕ да (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана), подносилац проглашене изборне листе (назив изборне листе), има положај политичке странке националне мањине, у смислу члана 40. ст. 6. и 7. Закона о локалним изборима, на изборима за одборнике Скупштине општине/града _____, расписаним за _____. _____ 20___. године.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија је _____. _____ 20___. године донела Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), коју је за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____, расписане за _____. _____ 20___. године поднела (назив подносиоца).

Приликом подношења Изборне листе, подносилац је, у складу са чланом 40. став 7. Закона о локалним изборима, приложио и писмени предлог да му се утврди положај политичке странке националне мањине/коалиције политичких странака националних мањина.

Увидом у Регистар политичких странака, који води Министарство државне управе и локалне самоуправе, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да је (назив политичке странке) регистрована као политичка странка (назив националне мањине) националне мањине. Разматрајући Статут и Програм политичке странке која је поднела Изборну листу, као и друге материјале које је подносилац доставио уз Изборну листу у вези са својим политичким деловањем, Општинска/Градска изборна комисија је закључила да су активности подносиоца Изборне листе усмерене пре свега ка представљању и заступању интереса припадника _____ националне мањине и заштити и побољшању њихових мањинских права, чиме су испуњени услови да му се, у складу са чланом 40. став 7. Закона о локалним изборима, утврди положај политичке странке националне мањине.

У складу са наведеним, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20____. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 20. Модел решења о одбијању предлога за утврђивање положаја политичке странке националне мањине

На основу члана 40. став 7. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној _____. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

ОДБИЈА СЕ ПРЕДЛОГ (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана), подносиоца проглашене изборне листе (назив изборне листе), за утврђивање положаја политичке странке националне мањине, у смислу члана 40. ст. 6. и 7. Закона о локалним изборима, на изборима за одборнике Скупштине општине/града _____, расписаним за _____. _____ 20___. године.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија је _____. _____ 20___. године донела Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), коју је за изборе за одборнике Скупштине општине/града _____, расписане за _____. _____ 20___. године поднела (назив подносиоца изборне листе).

Приликом подношења наведене изборне листе, подносилац је, у складу са чланом 40. став 7. Закона о локалним изборима, приложио и писмени предлог да му се утврди положај политичке странке националне мањине.

Увидом у Регистар политичких странака, који води Министарство државне управе и локалне самоуправе, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да је (назив политичке странке) регистрована као политичка странка (назив националне мањине) националне мањине. Међутим, разматрајући Статут и Програм политичке странке која је поднела Изборну листу и друге материјале које је подносилац доставио уз Изборну листу, као и јавно доступне податке о њеном политичком деловању, Општинска/Градска изборна комисија је стала на становиште да нема основа за закључак да су активности подносиоца Изборне листе преваходно усмерене ка представљању и заступању интереса припадника (назив националне мањине) националне мањине и заштити и побољшању њихових мањинских права, тако да се нису испунили услови да му се, у складу са чланом 40. став 7. Закона о локалним изборима, утврди положај политичке странке националне мањине.

У складу са наведеним, Општинска/Градска изборна комисија је донела одлуку као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20____. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 21. Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора

На основу члана 14. ст. 1. и 6. и члана 16. став 3. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е**О ИСПУЊЕЊУ УСЛОВА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ОПУНОМОЋЕНИХ
ПРЕДСТАВНИКА ПОДНОСИОЦА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ У ПРОШИРЕНИ САСТАВ
ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ И БИРАЧКИХ ОДБОРА**

УТВРЂУЈЕ СЕ да (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/ коалиција политичких странака/група грађана), подносилац Изборне листе кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, под називом (назив изборне листе), испуњава услове за одређивање опуномоћених представника у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Позива се подносилац Изборне листе из става 1. овог решења да, најкасније __. _____ 20__ године, одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), са __ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, на изборима расписаним за __. _____ 20__ године и, сагласно члану 14. став 6. и члану 16. став 3. Закона о локалним изборима, утврдила да подносилац наведене изборне листе, с обзиром на то да је предложио најмање две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира, испуњава услове да одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, __. _____ 20__ године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 22. Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора

На основу члана 14. ст. 1. и 6. и члана 16. став 3. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

**О НЕИСПУЊЕЊУ УСЛОВА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ОПУНОМОЋЕНИХ
ПРЕДСТАВНИКА ПОДНОСИОЦА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ У ПРОШИРЕНИ САСТАВ
ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ И БИРАЧКИХ ОДБОРА**

УТВРЂУЈЕ СЕ да (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/ коалиција политичких странака/група грађана), подносилац Изборне листе кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ под називом (назив изборне листе), не испуњава услове за одређивање опуномоћених представника у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), са __ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, на изборима расписаним за __. _____ 20__ године и, сагласно члану 14. став 6. и члану 16. став 3. Закона о локалним изборима, утврдила да подносилац наведене изборне листе, с обзиром на то да није предложио најмање две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира, не испуњава услове да одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, __. _____ 20__ године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 23. Модел решења о испуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина

На основу члана 14. ст. 2. и 6. и члана 16. став 3. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20___. године, донела је

РЕШЕЊЕ

О ИСПУЊЕЊУ УСЛОВА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ОПУНОМОЋЕНИХ ПРЕДСТАВНИКА ПОДНОСИОЦА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ У ПРОШИРЕНИ САСТАВ ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ И БИРАЧКИХ ОДБОРА

УТВРЂУЈЕ СЕ да (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/ коалиција политичких странака/група грађана), подносилац Изборне листе кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____ под називом (назив изборне листе), испуњава услове за одређивање опуномоћених представника у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Позива се подносилац Изборне листе из става 1. овог решења да, најкасније __. _____ 20___. године, одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Образложење

Општинска/Градска изборна комисија, на седници одржаној __. _____ 20___. године, донела је Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), са ____ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, на изборима расписаним за __. _____ 20___. године, као и Решење којим је утврђено да подносилац наведене изборне листе, у складу са чланом 40. ст. 6. и 7. Закона о локалним изборима, има положај политичке странке националне мањине/коалиције политичких странака националних мањина.

У складу са наведеним решењима и сагласно члану 14. став 6. и члану 16. став 3. Закона о локалним изборима, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да подносилац наведене изборне листе, с обзиром на то да је предложио најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира, испуњава услове да одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20____. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 24. Модел решења о неиспуњењу услова за представнике у проширеном саставу изборне комисије и бирачких одбора за политичке странке националних мањина

На основу члана 14. ст. 2. и 6. и члана 16. став 3. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20___. године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

**О НЕИСПУЊЕЊУ УСЛОВА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ОПУНОМОЋЕНИХ
ПРЕДСТАВНИКА ПОДНОСИОЦА ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ У ПРОШИРЕНИ САСТАВ
ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ И БИРАЧКИХ ОДБОРА**

УТВРЂУЈЕ СЕ да (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/ коалиција политичких странака/група грађана), подносилац Изборне листе кандидата за одборнике Скупштине општине/града под називом (назив изборне листе), не испуњава услове за одређивање опуномоћених представника у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија, на седници одржаној __. _____ 20___. године, донела је Решење о проглашењу Изборне листе (назив изборне листе), са __ кандидата за одборнике Скупштине општине/града _____, на изборима расписаним за __. _____ 20___. године, као и Решење којим је утврђено да подносилац наведене изборне листе, у складу са чланом 40. ст. 6. и 7. Закона о локалним изборима, има положај политичке странке националне мањине/коалиције политичких странака националних мањина.

У складу са наведеним решењима и сагласно члану 14. став 6. и члану 16. став 3. Закона о локалним изборима, Општинска/Градска изборна комисија је утврдила да подносилац наведене изборне листе, с обзиром на то да није предложио најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира, не испуњава услове да одреди своје представнике у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије и бирачких одбора.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети приговор Општинској/Градској изборној комисији у року од 24 часа од дана доношења Решења.

Број:

У _____, __. _____ 20___. године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

Прилог 25. Модел решења о именовању члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу

На основу члана 14. став 9. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11),

Општинска/Градска изборна комисија у _____, на седници одржаној __. _____ 20__ године, донела је

Р Е Ш Е Њ Е

Утврђује се да (име и презиме), (занимање) из (место пребивалишта), постаје члан, а (име и презиме), (занимање) из (место пребивалишта), постаје заменик члана Општинске/Градске изборне комисије у проширеном саставу, као опуномоћени представници (назив подносиоца изборне листе - политичка странка/коалиција политичких странака/група грађана), подносиоца Изборне листе (назив изборне листе), на изборима за одборнике Скупштине општине/града _____, расписаним за _____. _____ 20__ године.

О б р а з л о ж е њ е

Општинска/Градска изборна комисија је _____. _____ 20__ године донела Решење да (назив подносиоца изборне листе) испуњава услове за одређивање својих представника у проширени састав Општинске/Градске изборне комисије. У складу са наведеним решењем, овлашћено лице (назив подносиоца изборне листе) је _____. _____ 20__ године благовремено доставило уредно обавештење о одређивању опуномоћених представника наведеног подносиоца изборне листе у Општинској/Градској изборној комисији, тако да је донета одлука као у диспозитиву овог решења.

Број:

У _____, _____. _____ 20__ године

ОПШТИНСКА/ГРАДСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА У _____

ПРЕДСЕДНИК

VI ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ: УЛОГА МЕДИЈА И ПРЕДИЗБОРНА ТИШИНА

Ако већина бирача једине информације о кампањи добија од медија, важно је да политички субјекти посвете велику пажњу улози коју медији могу да имају у изборном процесу. Самим тим је важно да знају и своја права и своје обавезе, као и најчешће грешке које се праве због непознавања регулаторног оквира. Овај текст ће покушати да направи ту врсту путоказа за политичке субјекте, али и све друге релевантне актере у изборном процесу.

1. Опште напомене

Предмет овог текста је анализа најважнијих елемената који дефинишу оквир изборних кампања у Србији: дужине трајања, улоге медија у изборном процесу, односа између политичких субјеката и медија и института предизборне тишине. Говорићемо о изборној кампањи начелно јер не постоје законске разлике у погледу улоге медија у изборним процесима на различитим нивоима – на националним, покрајинским и локалним изборима. Циљ текста је да укаже на значај уређења изборне комуникације, на права и обавезе политичких субјеката и медија у изборној кампањи, али и да се објасни концепт предизборне тишине.

Указаћемо на значај изборне комуникације, јер је пракса показала да модерне демократије посвећују велике напоре томе да, у оквиру изборних и медијских закона, дефинишу оквир који ће обезбедити недискриминаторан однос медија према политичким субјектима. То не значи да сви политички субјекти треба да добију исти простор или време у медијима, него да су медији под једнаким условима доступни за различите политичке субјекте. Регулаторни оквир треба да обезбеди грађанима и целовиту информисаност о изборној понуди.

2. Извори

Најзначајнији извори у оквиру медијских закона / подзаконских аката су: *Закон о електронским медијима* („Службени гласник РС”, број 83/14), *Закон о јавном информисању и медијима* („Службени гласник РС”, број 83/14), *Закон о олашавању* („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 83/14 – др. закон), *Закон о јавним медијским сервисима* („Службени гласник РС”, број 83/14) и *Општије обавезујуће уједињено радио и телевизијским станицама (емитерима) у предизборној кампањи за локалне, покрајинске и рејубличке скупштинске изборе, изборе за председника рејублике и изборе за националне савјете националних мањина* („Службени гласник РС”, број 18/12).

Од изборних закона, најважнији су *Закон о избору народних посланика* („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – одлука УСРС, 72/03 – др. закон, 75/03 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС и 36/11 и 104/09 – др. закон) и *Закон о локалним изборима* („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11).

Важно је указати и на одредбе *Закона о финансирању политичких активности* („Службени гласник РС”, бр. 43/11 и 123/14).

Када је реч о општим начелима изборне комуникације, указујемо на препоруке које државама чланицама даје Савет Европе – Препорука Комитета министара државама чланицама о мерама у вези са медијским праћењем изборних кампања, из 2007. године (*Recommendation CM/Rec (2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns*).

3. Дужина трајања изборне кампање

У Србији све до усвајања Закона о финансирању политичких активности (2011), није било стриктних правила у вези са трајањем изборне кампање. Сада поменути закон дефинише изборну кампању као *скуп активности политичкој субјекти од дана расписивања избора до дана пројашења коначних резултата избора*.

Последња кампања за парламентарне изборе у Србији трајала је 45 дана. Кључне активности, самим тим и могуће недоумице или проблеми, дешавају се десетак дана пре дана за гласање, када су активности политичких субјеката најинтензивније. Стога и пажња јавности и регулаторних тела треба да буде посебно усмерена на овај период.

Различите земље имају различиту праксу у погледу дужине трајања изборне кампање, па не постоје међународни стандарди који би представљали релевантан оквир, примењив на све државе.

4. Изборни стандарди у понашању медија у изборним кампањама

Бројне медијске, али и политичке промене у последњих тридесетак година условили су то да модерне демократије посвете већу пажњу улози медија у изборном процесу. Томе су, пре свега, погодивале бројне промене у медијима, развој нових медија, социјалних мрежа и других канала комуникације који су изборне кампање претворили у медијски посредоване кампање. У таквим кампањама важно је успоставити стандарде понашања медија који треба свим учесницима избора да обезбеде једнак приступ медијима. Истовремено, ти стандарди треба да обезбеде адекватно упознавање бирача са изборним темама, али и да створе предуслове за недискриминаторан однос медија према различитим политичким понудама.

4.1. Општа начела: препоруке Савета Европе

Начелно говорећи, штампа и интернет у савременим демократијама не подлежу опсежној регулацији, док за радио и, посебно, телевизије важе веома стриктна правила. У оквиру радија и телевизије, посебна правила важе за јавне сервисе у односу на приватне (комерцијалне) емитере.

Најважније препоруке за европско тле долазе од Савета Европе. Основна начела која промовише Савет Европе садржана су у следећим областима:

- немешање јавних/државних органа у рад медија
- недозвољени притисци на медије
- гаранција уредничке независности
- већа одговорност јавних сервиса
- поштовање професионалних и етичких стандарда
- транспарентност и приступ медијима
- право на одговор у медијима и
- однос према истраживањима јавног мњења и излазним анкетама (енгл. *exit polls*).

Савет Европе додаје и следећа начела понашања јавних сервиса (због утицаја на бираче, ТВ је подложна чвршћој регулацији у односу на друге медије,

а посебно јавни сервиси, јер они у Европи обично иду заједно са јаким комерцијалним емитерима):

- обезбеђивање плуралности ставова и мишљења, подстицање дискусије, обезбеђивање независности у извештавању и подстицање за креирање дебатних програма и интервјуа
- једнако и недискриминаторно слободно време на јавним сервисима
- обезбеђивање плаћеног програма свим учесницима под једнаким условима
- неучешће уредника, новинара и презентера у плаћеном програму
- ограничавање плаћеног програма (*ако државе чланице тако одлуче*) и
- однос према порукама на дан или уочи дана за гласање – „предизборна тишина”.

Овом списку можемо додати још неколико важних сегмената, попут односа према говору мржње у медијима, клевети, заштити извора информација и приступу информацијама релевантним за изборе.

4.2. Изборна комуникација – редовно извештавање и плаћено оглашавање

Без обзира на различиту упоредну праксу, општи је закључак да развијене демократије имају квалитетнију и чвршћу (не и ригидну) изборну комуникацију. Штампa и интернет не подлежу опсежној регулативи, већ се указује на значај саморегулације и новинарских кодекса, поштовање професионалних и етичких стандарда, недискриминацију и борбу против говора мржње.

Када је реч о изборном програму на телевизији, можемо говорити о три врсте програма, то су: *директно обраћање или плаћено оглашавање, дебатне емисије и редовно (информативно) извештавање*. Регулатива свих ових сегмената зависи од политичког и медијског контекста земље, али и од тела које доноси одлуке у изборној регулативи. Комерцијално политичко рекламирање је забрањено у Великој Британији, Холандији, Шведској, Норвешкој, Ирској, Белгији и Француској, а негде је забрањено током кампање – Аустрија, Немачка, Шпанија. С друге стране, политичко рекламирање је веома заступљено у САД, Канади, Аустралији, Новом Зеланду, Португалији и Италији. Што се тиче времена које се бесплатно додељује, за већински систем и пропорционални са високим цензусом препоручује се пропорционална расподела времена, док једнако време треба да буде у земљама са пропорционалним системом, са ниским изборним прагом, са малим партијама и онде где је тешко наћи објективне критеријуме. Препоруке свих релевантних организација су да се више ради на промоцији дебатних програма јер су они прилика за сучељавање ставова, чиме грађани добијају најбољу прилику за доношење изборне одлуке.

Србија је држава која је одабрала да дозволи плаћено оглашавање и на комерцијалним емитерима и на јавним сервисима (јавним сервисима једино није дозвољено да емитују плаћене термине) уз једнаку расподелу бесплатног времена на јавним сервисима. Увођење дебатних и полемичких емисија, ствар је уређивачких политика, али оне углавном не представљају окосницу изборних кампања у Србији.

Обратите пажњу!

Улога медија у изборном процесу у Србији није обједињена у једном закону већ се одредбе које су релевантне за ову област налазе у седам различитих закона и једном подзаконском акту. За електронске медије (радио и телевизију) постоји регулаторно тело, што није случај са штампом и онлајн медијима.

5. Регулаторни оквир понашања медија у изборним кампањама у Србији

Понашање медија у изборној кампањи у Србији регулише се одредбама из трију различитих врста аката, то су:

- медијски закони (Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима, Закон о јавним медијским сервисима и Закон о оглашавању),
- изборни закони (Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима) и
- општа обавезујућа упутства која издаје Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ – некадашња РРА).

Правила која су у Србији постављена пред штампане и онлајн медије су на нивоу општих начела и поштовања професионалних и етичких стандарда, као и новинарских кодекса, за разлику од електронских медија, где су ограничења стриктна, јасно постављена и са унапред предвиђеним санкцијама.

5.1. Медијски закони

5.1.1. Закон о јавном информисању и медијима

Закон о јавном информисању и медијима представља основни закон којим жели да се уреди ова област а са циљем унапређивања вредности демократског друштва,

спречавања сукоба и очувања мира, истинитог, благовременог, веродостојног и потпуног информисања и омогућавања слободног развоја личности.

Право на одговор у медијима, рок за објављивање одговора и рок за објављивање исправке су најважније одредбе у закону за све актере у изборној кампањи.

Право на одговор – Лице на које се односи информација која може да повреди његово право или интерес, може од одговорног уредника захтевати да, без наде, објави одговор у коме оно тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета.

Ако одговорни уредник не објави одговор, а за то не постоји неки од разлога за необјављивање одређен овим законом, као и ако одговор објави на непрописан начин, ималац права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора.

Рок за захтев за објављивање одговора – Захтев за објављивање одговора подноси се одговорном уреднику у року од 30 дана од дана објављивања информације у дневној новини или дневној радио или телевизијској емисији, односно 60 дана од дана објављивања информације у периодичној новини или повремениој радио или телевизијској емисији.

Ако одговор подноси лице чије је пребивалиште или боравиште у иностранству, рок износи 60 дана.

Рок за објављивање одговора – Одговорни уредник дужан је да одговор објави без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневних новина, односно у другој наредној дневној емисији од приспећа одговора. *Одговор на информацију која се односи на учесника у њредизборној кампањи објављује се у њрвом наредном броју, односно у њрвој наредној емисији од њриспећа одговора.*

Рок за објављивање одговора на основу пресуде – Ако усвоји тужбени захтев за објављивање одговора, суд налаже одговорном уреднику да објави одговор без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневних новина, односно у другој наредној дневној емисији од приспећа пресуде да се одговор објави. *Ако се информација на коју се одговара односи на учесника у њредизборној кампањи, одговор се објављује у њрвом наредном броју, односно њрвој наредној емисији од њриспећа њресуде да се одговор објави.*

Рок за објављивање исправке – Одговорни уредник дужан је да исправку објави без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневних новина, односно у другој наредној дневној емисији од приспећа пресуде да се објави исправка. *Ако се информација која се исправља односи на учесника у њредизборној кампањи, исправка се објављује у њрвом наредном броју, односно њрвој наредној емисији од њриспећа њресуде да се објави исправка.*

5.1.2. Закон о електронским медијима

Законом о електронским медијима се, у складу са међународним конвенцијама и стандардима, уређују организација и рад Регулаторног тела за електронске медије,

услови и начин пружања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, услови и поступак за издавање дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга, као и друга питања од значаја за област електронских медија.

Улогу медија у изборној кампањи овај закон регулише кроз одредбе о поштовању забране политичког оглашавања ван предизборне кампање, уз додатак да је потребно обезбедити заступљеност без дискриминације током предизборне кампање регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима.

5.1.3. Закон о јавним медијским сервисима

Законом о јавним медијским сервисима се, у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија, уређују рад јавних медијских сервиса, њихова делатност и начела на којима се заснива обављање делатности, јавни интерес који остварују, јавност рада, начин избора органа и њихова надлежност, доношење аката, као и обезбеђивање средстава за рад и начин њиховог финансирања.

Закон о јавним медијским сервисима говори о бесплатном и једнаком представљању политичких субјеката. Наиме, у закону се као програмски садржај наводи и бесплатно и једнако представљање политичких странака, коалиција и кандидата који имају потврђене изборне листе за републичке, покрајинске или локалне изборе, у време предизборне кампање.

5.1.4. Закон о оглашавању

Закон о оглашавању је веома важан закон за регулацију изборне комуникације, јер је Србија као држава дозволила плаћено политичко рекламирање и на јавним сервисима и на комерцијалним емитерима. Закон о оглашавању уређује услове и начин оглашавања, права и обавезе оглашивача, произвођача и преносилаца огласних порука, као и права прималаца огласних порука. Закон у само једном члану директно реферише на политичко оглашавање и улогу медија у изборном процесу, позивајући се при томе на Закон о избору народних посланика. То је члан 87 у коме се каже:

„оглашавање политичких организација и оглашавање на гласачком месту врши се на начин и под условима прописаним законом којим се уређује избор народних посланика, а нарочито услови који се односе на представљање подносилаца изборних листа и кандидата изборних листа, права грађана да преко средстава јавног информисања буду обавештени о изборним програмима и активностима подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа, дужности средстава јавног обавештавања и органа надлежних за спровођење избора, као и органа за надзор над поступцима политичких странака, кандидата и средстава јавног информисања.”

РЕМ у општем обавезујућем упутству истиче да је емитер дужан да предизборне огласне поруке емитује на начин предвиђен законом којим се уређује оглашавање.

То значи да се и читав плаћени политички маркетинг током изборне кампање регулише у складу са Законом о оглашавању.

Плаћени (или изнајмљени) термини (које не познаје медијско законодавство у Србији већ се у изборним кампањама уводе одлуком РЕМ-а) не рачунају се у укупно време за оглашавање, које износи 12 минута по сату за комерцијалне емитере односно шест минута за јавне сервисе. Што се тиче емитовања политичких реклама/спотова, они се емитују у оквиру већ постојећих квота за оглашавање – тако рекламни блокови и током изборне кампање трају 12 минута за комерцијалне медије и шест минута за јавне сервисе (по сату).

Јавни сервиси немају право на плаћене термине, што и Србију сврстава у ред земаља које праве одређене лимите јавним сервисима.

Обратите пажњу!

- Огласна порука мора да буде истинита, потпуна и одређена, у складу са законом, добрим пословним обичајима лојалне конкуренције и професионалном етиком.
- Огласна порука може да садржи статистичке податке или резултате анкете, под условом да се на тај начин подацима из огласне поруке не даје већа вредност од оне коју стварно имају.
- Огласном поруком не може да се злоупотребљава поверење, однос зависности или привржености, лаковерност, недостатак искуства или знања и сујеверје прималаца огласне поруке.
- Оглашавање не може, непосредно или посредно, да подстиче на дискриминацију по било ком основу, а нарочито на основу расе, боје коже, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовинског стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета.

Посебно је важно имати у виду сет правила која се односе на *неистинитио, уипоређујуће и ипреварно оілашавање*.

Забрањено је!

- оглашавање којим се неистинито означавају идентитет оглашивача, његова активност, производ или услуга;
- изостављање важних података, употреба неодређених или вишезначних израза, застарелих или неажурних навода или других података који изазивају заблуду о идентитету оглашивача, његовој активности, производу или услузи (врсти, својствима, квалитету, пореклу или другим подацима о производу или услузи) и другим порукама упућеним примаоцу огласне поруке;
- оглашавање које представља подражавање или копију другог лица, његове активности, производа или услуга;
- оглашавање којим се омаловажава, сумњичи или на други недостојан начин приказује идентитет другог лица, његове активности, производа или услуге;
- поређење оглашивача, његове активности, производа или услуге са другим оглашивачем, његовом активношћу, производом или услугом на штету другог, односно ради стицања материјалне користи.

5.2. Изборни закони

Када је реч о локалним изборима, Закон о избору народних посланика може да се посматра као општи закон, док Закон о локалним изборима представља посебан закон. Закон о избору народних посланика важан је и због тога што се на његове одредбе позива и Закон о оглашавању, као и регулаторно тело приликом припреме Општег обавезујућег упутства емитерима за понашање у предизборној кампањи.

5.2.1. Закон о избору народних посланика

Закон о избору народних посланика прецизира да подносиоци изборних листа имају право да у јавним гласилима обавештавају грађане о програмима и активностима, као и о предложеним кандидатима. Наводи се да су организације које емитују радио и телевизијски програм чији је оснивач Република Србија, обавезне да од дана расписивања избора, у оквиру политичко-информативног програма чија су чујност и видљивост обезбеђене на целој територији Републике, обезбеде представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа, као и изношење и образлагање изборног програма подносилаца тих листа. По два представника јавног предузећа које емитује радио и телевизијски програм, а чији је оснивач Република Србија, Владе Републике Србије и политичких странака које имају посланике у Народној скупштини, споразумом утврђују број и трајање емисија за представљање политичких странака, политичких организација односно група грађана које намеравају да учествују на изборима.

Закон о избору народних посланика прописује и следеће одредбе:

- нема представљања кандидата и изношења и образлагања програма подносилаца изборних листа *у комерцијалном, забавном или дружном програму* и
- уредници и водитељи политичко-информативних и специјализованих емисија организација које емитују радио и телевизијски програм, чији је оснивач Република Србија, обавезни су да током изборне кампање **независно и објективно** представљају све кандидате.

Одредбе Закона о избору народних посланика које се односе на обавештавање грађана о предложеним кандидатима, забрану трајања изборне пропаганде сходно се примењују на избор одборника.

6. Улога регулаторног тела за електронске комуникације (РЕМ) у изборној кампањи

6.1. Опште напомене

Регулајторно тело за електронске комуникације (РЕМ) јесте самосталан и независан орган који је основан Законом о електронским медијима. У широј јавности се овај орган и даље препознаје као Републичка радио-дифузна агенција (РРА). РРА је први пут објавила упутство за понашање емитера у изборној кампањи за избор народних посланика 2003. године и од тада је та врста документа један од најважнијих путоказа за медије и политичке субјекте у изборној кампањи. Органи Регулатора су Савети и председник Савета и они су надлежни како за припрему тог упутства тако и за спровођење, односно тумачење његових одредби и евентуално изрицање казни. Улога РЕМ-а у изборној кампањи је пресудна за уређење изборне комуникације у електронским медијима: он дефинише оквир у коме могу да се крећу медији и политички субјекти, тумачи законске одредбе и, при томе, има врло јасан сет могућих санкција које може да изрекне онима који прекрше упутство.

6.2. Опште обавезујуће упутство радио и телевизијским станицама у предизборној кампањи

Опште обавезујуће упутство радио и телевизијским станицама објављује РЕМ и оно, на одређен начин, представља обједињена правила о понашању електронских медија током изборне кампање. Њиме се уређује понашање емитера када надлежни орган у Републици Србији распише изборе за народне посланике Народне скупштине Републике Србије, изборе за председника Републике Србије, изборе за посланике скупштине аутономне покрајине, изборе за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе и изборе за националне савете националних мањина.

Обратите пажњу!

Последње упутство, РРА је усвојила уочи изборне кампање 2012. године и оно се примењивало и на следећи изборни циклус 2014. године. Током лета 2014. године усвојен је пакет медијских закона тако да одредбе из нових закона нису укључене у упутство на које се позивамо. Консултујте ново упутство које ће РЕМ објавити пре избора.

У упутству су обједињене све најважније одредбе из изборних и медијских закона у вези са понашањем електронских медија у изборним кампањама. РЕМ је уједно тело које је у кампањи надлежно за све медијске услуге електронских медија, па и за њихову контролу.

У упутству се указује на то да, ако су избори расписани само за одређено подручје Републике Србије (нпр. град или општина), предизборни програм може емитовати само емитер локалног или регионалног нивоа покривања чија жељена зона сервиса обухвата подручје за које су избори расписани.

Истиче се да извештаји о предизборним активностима кандидата са изборних листа у дневно-информативним и специјалним емисијама треба да буду засновани на начелима објективности, равномерности и заштите јавног интереса и једнако доступни свим етничким заједницама на подручју које покрива програм емитера.

Током предизборне кампање емитери треба да из свог програма искључе документарне, игране, забавне и сличне емисије и филмове у којима се појављује функционер, истакнути представник подносиоца изборне листе или кандидат и да избегавају друге облике индиректне политичке пропаганде у редовним емисијама.

Емитерима се уједно налаже да новинаре и водитеље који су кандидати искључе из појављивања у својим програмима док траје предизборна кампања.

Обратите пажњу!

- Емитер није дужан да емитује предизборни плаћени термин. У случају да одлучи да емитује предизборни плаћени термин, емитер је дужан да свим заинтересованим изборним листама, односно кандидатима обезбеди под једнаким програмским, техничким и финансијским условима емитовање њиховог прилога у оквиру предизборног плаћеног термина. Предизборни плаћени термин емитује се без прекида и не сме бити дужи од 30 минута, с тим што се дневно може емитовати највише до 90 минута. У случају емитовања предизборних плаћених термина емитер је дужан да под једнаким условима свим изборним листама, односно председничким кандидатима, односно листама националних савета, обезбеди простор у трајању од највише пет минута једнократно током дана по изборној листи, односно председничком кандидату. Изузетно, у оквиру предизборног плаћеног термина може се емитовати један посебан прилог у трајању до 30 минута посвећен једној изборној листи, односно кандидату.
- Време трајања садржаја емитованог у виду предизборног плаћеног термина не урачунава се у укупно време трајања ТВ оглашавања, односно радијског оглашавања.
- Извештаји агенција које испитују јавно мњење могу се објављивати уз услов да се именује наручилац анкете, наведу узорак на ком је објављено испитивање, начин и време трајања истраживања.
- Телевизијске станице су дужне да сваког петка, почев од дана расписивања избора до њиховог окончања, достављају Републичкој радиодифузној агенцији снимке (*данашњи РЕМ – ѝрим. ауџора*), у стандардним ДВД форматима, свог целокупног програма емитованог у периоду који је претходио дану достављања снимака.

Обратите пажњу!

- Све радио и телевизијске станице могу објављивати предизборне спотове под једнаким комерцијалним и техничким условима, као и без дискриминације. Емитер је дужан да предизборне огласне поруке емитује на начин предвиђен законом којим се уређује оглашавање, при чему се време трајања предизборног оглашавања урачунава у укупно време трајања ТВ оглашавања и ТВ продаје, односно радијског оглашавања.
- Одговор, односно исправку информације која се односи на предизборну кампању, емитер је дужан да објави наредног дана, а најкасније пре краја предизборне кампање.
- РТС, РТВ, радио и телевизијске станице локалних, регионалних заједница чији су оснивачи градови и општине, као и станице цивилног сектора не могу емитовати предизборни плаћени термин, али могу емитовати пропагандне спотове.
- Уколико се комерцијалне радио и телевизијске станице одлуче да део свог програма бесплатно посвете предизборним представљањима, онда такви термини морају бити равномерно расподељени свим листама или кандидатима једнако, без дискриминације.

7. Предизборна тишина

Предизборна тишина је институт који забрањује објављивање/емитовање изборних порука од стране политичких субјеката на сам дан гласања и (или) неколико дана раније. Са појавом нових медија и друштвених мрежа, фактички је немогуће говорити истим речима о предизборној тишини као у моменту настанка тог института. Стога се и упоредна искуства мењају: све су бројније земље које немају овај институт (у САД увођење неког сличног института може да постане и уставно питање) или га свде на сам дан гласања. Савет Европе даје препоруку државама чланицама да током дана који претходи гласању прогласе изборну тишину. Међутим, и даље је велики број земаља, попут Србије, које имају предизборну тишину, а немали број има тишину у трајању од 48 часова или дуже. Неке земље у окружењу, попут Хрватске, ушле су у процес регулације Фејсбук и Твитер налога у изборним кампањама.

Предизборна тишина се у Србији дефинише на следећи начин: *изборна тишина је период од 48 часова пре дана одржавања избора и на дан одржавања избора до затварања бирачких места* (члан 5, став 3. Закона о избору народних посланика). Предвиђене су и казне за кршење овог члана, али само за објављивање процене резултата избора: „новчаном казном од 100.000 до 600.000 динара казниће се за прекршај организација која објави процену резултата избора или претходне резултате избора, супротно одредби члана 5. став 3. овог закона.” РЕМ у свом упутству понавља дефиницију, али говори о забрани обавештавања само путем радија и телевизије.

То суштински значи да политички субјекти не смеју да комуницирају са бирачима путем средстава јавног обавештавања и организације јавних скупова од

четвртка у поноћ (у Србији су избори увек у недељу) па све до затварања бирачких места у 20.00 часова, нити да медији преносе те поруке. Такође, то значи да на изборни дан на 50 метара од бирачког места не би смело да буде предизборног материјала (плакати, постери и сл.), нити да га страначки активисти постављају на јавним површинама или деле „лицем у лице”.

7.1. Шта се у пракси дешава са предизборном тишином?

Искуства у Србији показују да се предизборна тишина, у највећој мери, поштује на радију, телевизији и у штампи уз кршења која су најчешће повезана са тзв. функционерским кампањама. Нема посебних одредби које се односе на социјалне мреже и нове медије, али гледајући дефиницију предизборне тишине у којој се користи термин „средства јавног обавештавања”, јасно је да се тишина односи и на онлајн медије и портале. Такође, неки билборди и други видови оглашавања у јавном простору („*out of home* оглашавање”) остају на улицама током изборног дана, неретко и неколико недеља након гласања. Истовремено, током предизборне тишине грађани добијају СМС поруке од различитих политичких субјеката.

Упркос примерима кршења предизборне тишине, политички субјекти не могу емитовати, промовисати или објављивати изборне поруке 48 сати уочи гласања, као и на сам изборни дан јер би таква комуникација представљала јасно кршење тренутне регулативе у Србији.

8. Политичка комуникација у неизборном периоду

Одредбе које су релевантне за политичку комуникацију у неизборном периоду налазе се у Закону о финансирању политичких активности и Закону о електронским медијима. Две одредбе се односе на поштовање Закона о финансирању политичких активности (2011) у којима се дефинише редован рад и изборна кампања политичких субјеката. Тако је редован рад – *пољитичка активност пољитичкој субјекта која се не односи на изборну кампању*, а изборна кампања се дефинише као *скуп активност пољитичкој субјекта од дана расписивања избора до дана проглашења коначних резултата избора*.

У Закону о електронским медијима се наводи да је *јужалац медијске услуге дужан да поштује забрану пољитичкој олашавања ван предизборне кампање, а у току предизборне кампање да регулисаним пољитичким странкама, коалицијама и кандидатама обезбеди засигуђеност без дискриминације*.

Ово значи да се у неизборном периоду политички субјекат може бавити уобичајеним страначким активностима и комуникацијом са бирачима (то укључује наравно и организовање скупова, промоцију учињеног уколико се ради о субјектима који су у власти на неком нивоу и сл.), али да је забрањена било каква врста изборне комуникације/промоције односно вођења кампање ван периода како кампању дефинише регулатива у Србији, као и припрема и емитовање политичких реклама/спотова.

9. Уместо закључка: који су најчешћи проблеми и на шта треба обратити пажњу?

Уместо закључних разматрања, указаћемо на карактеристичне проблеме и грешке које праве медији и политички субјекти током различитих изборних кампања у Србији.

Злоупотребе и грешке у изборним кампањама!

- објављивање непотписаних спотова (*спотови са нејошним ауторством*)
- објављивање спотова антикампање (*нејативна кампања, кампања контирасија*) у коме се други изборни учесник појављује у негативном контексту
- објављивање спотова антикампање (*нејативна кампања, кампања контирасија*) у коме се неки други учесник јавног живота приказује у негативном контексту
- објављивање резултата истраживања без једног, неколико или свих важних детаља који чине такву врсту медијске објаве (период, узорак, начин реализације, маргина грешке, наручилац, извођач истраживања)
- кршење предизборне тишине плакатима, постерима или билбордима у кругу од 50 метара од бирачког места и теренском кампањом
- кршење предизборне тишине слањем СМС порука
- притисци на медије да се објави страначки материјал са јавног догађаја (саопштење за штампу, видео и сл.), а не материјал који је направио новинар
- нетранспарентни токови новца на релацији политички субјекти – медији – агенције за закуп медијског простора, што отвара питање да ли су сви политички субјекти имали једнак и недискриминаторан приступ плаћеном политичком маркетингу
- функционерска кампања, односно злоупотреба државних ресурса у страначке сврхе
- укључивање у програм играних, документарних и забавних емисија у којима се појављује функционер или представник подносиоца изборне листе (*индиректна политичка промоција*)
- укључивање организација цивилног друштва у изборну кампању, као директна или индиректна подршка неком од политичких субјеката (*изв. паракампане*)
- појављивање новинара и водитеља који су кандидати у програмима/медијима током изборне кампање

VII ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

Финансирање политичких странака, тачније свих политичких субјеката регулисано је Законом о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, број 43/11). Овим законом је уређена област финансирања политичких субјеката у различитим политичким активностима.

Најопштија подела политичких активности се односи на специфичности деловања у периоду изборне кампање и на период редовног рада у коме нема изборних активности. Стога је и нормативно третирано постојање ова два периода, са свим посебностима које изискују и другачија правна решења. Закон почива на неколико кључних начела, која одговарају међународним стандардима и начелима. Финансирање политичких субјеката ослоњено је на две „ноге” – на јавно финансирање, од стране државе и њених институција, и на приватно финансирање, од стране донатора. Јавно финансирање почива на начелу једнаке доступности свим политичким актерима. Приватно финансирање је добровољно, укупна сума и број прилога нису ограничени, док постоје ограничења у висини давања појединачног донатора.

Два кључна начела прожимају се кроз читав Закон. То су начело јавности у процесу финансирања политичких субјекта и начело контроле овог процеса од стране државних институција. Сви подаци у вези са финансирањем политичких субјеката морају бити доступни најширој јавности, те су активности објављивања извештаја и достављања података на интернет страницама уобичајене. Када је реч о контроли финансирања, препознајемо активности контроле извештаја, ревизије, али и теренску контролу у виду посматрања самих политичких активности.

Имајући у виду да Закон третира и делове активности политичких субјеката који нису везани за локални ниво, као и активности које нису повезане са периодом изборних кампања, указаћемо на оне појединости и решења из области финансирања политичких субјеката које директно или у значајној мери утичу на начин финансирања и вођења изборних кампања на локалном нивоу, као и на део постизборних активности које су законски предвиђене. Кроз целине које следе указујемо на могућности финансирања политичких субјеката, њихове обавезе у процесу финансијског извештавања, као и на најчешће погрешке које су изборни актери чинили у процесу прикупљања, трошења и извештавања финансијских средстава.

1. Финансирање политичких субјеката из јавних извора

Свака изборна листа може за потребе изборне кампање прикупљати средства из две врсте извора – из јавних, где је количина средстава одређена на нивоу од 0,1% буџетских прихода за све изборне такмаце, и из приватних извора, где не постоје ограничења у укупној количини прикупљених средстава.

Нормативним оквиром (члан 21. став 1. Закона о финансирању политичких активности) предвиђено је да сви подносиоци проглашених изборних листа могу бити корисници средстава из јавних извора. Да би се то и десило, неопходно је да проглашена изборна листа испуни неколико критеријума. Најпре, укупна количина средстава која се одваја из јавних извора за потребе финансирања изборних кампања дели се по два модалитета. Свим проглашеним изборним листама доступно је 20% од укупне количине средстава издвојених за ову сврху. Да би могле да користе ова средства, изборне листе морају да задовоље два критеријума. Најпре, при подношењу листе оне морају дати изјаву да желе да користе средства која се за ову сврху одвајају. Ова изјава није услов да се прогласи одређена изборна листа, односно није неопходан елемент изборне документације, али је неопходна уколико се желе средства из јавних извора. Друго, након процеса проглашења збирне изборне листе, а у року од три дана, свака од изборних листа која је дала изјаву о намери да користи средства из јавних извора обавезна је да положи изборно јемство.

Изборно јемство је гаранција озбиљности свих изборних актера и покушај да се спрече злоупотребе јавних средстава у изборним процесима, којих је било у ранијим изборним процесима. Изборно јемство се полаже у висини средстава која је једнака количини новца који листа добија поделом наведених 20% средстава. Уколико изборна листа која је изборни такмац освоји најмање 1% важећих гласова (за листе које заступају интересе националних мањина овај лимит је 0,2% важећих гласова), изборно јемство се враћа. Уколико изборна листа не освоји прописани проценат гласова дужна је врати средства која је по овом основу добила из јавних извора или ће се намирење овог потраживања извршити из средстава изборног јемства.

Изборно јемство може се састојати у полагању готовог новца, банкарске гаранције, државних хартија од вредности или у стављању хипотеке за износ јемства на имовини лица које даје јемство. Уколико треће лице положи јемство, то се не сматра прилогом изборној листи, осим уколико не поврати та средства или уколико јемство служи за повраћај средстава из јавних извора, а лице које је положило јемство опрости дуг политичком субјекту. Сваки орган надлежан за послове финансија у јединицама локалне самоуправе припрема форму и садржину изборног јемства.

Преостала средства из јавних извора, која су знатно већа и износе 80%, деле се сходно резултатима које су изборне листе постигле. Ова подела се врши сразмерно броју освојених мандата сваке од проглашених изборних листа. Средства која се деле по овом основу не захтевају никакве додатне критеријуме. Уколико нека од изборних листа није могла или није желела да користи средства по критеријумима који су дати за првих 20% средстава из јавних извора, то није ни на који начин опредељујуће за коришћење ових 80% средстава. Свако ко је освојио мандате у представничким телима има право на овај извор финансирања.

Досадашња средства подразумевала су новчана средства из јавних извора. Поред новчаних средства, као начин финансирања изборних листа у изборним кампањама јављају се услуге и добра која дају јединице локалне самоуправе. Обавеза је јединице локалне самоуправе да, уколико даје услуге и добра, то чини под једнаким условима свим политичким субјектима. У том смислу у току изборне кампање услови морају бити једнаки за све проглашене изборне листе. Досадашња пракса је обиловала проблемима у вези са применом овог правила. Стога наводимо пример који може да послужи као оквир за понашање у сличним ситуацијама.

Локалне самоуправе у изборном процесу могу да омогуће изборним листама да користе затворени простор у сврху изборних конвенција. Уколико се одреде за такав корак, тај простор мора бити доступан свим проглашеним изборним листама, према критеријумима који неће доводити до дискриминације. То значи да се морају одредити термини у којима је могуће користити тај простор за ову намену, а конкретни термини за сваку од изборних листа морају бити непристрасно додељени. То може бити и ствар политичког договора свих изборних листа, али, ако то није могуће, онда треба направити случајан одабир који гарантује непристрасност.

Обратите пажњу!

Приходи који потичу од јавних извора могу бити и новчани и новчани. Уколико постоје новчани извори прихода, они морају свим политичким субјектима бити доступни под једнаким условима

2. Финансирање политичких субјеката из приватних извора

Када је реч о приватним изворима финансирања, изборне листе немају ограничења у укупној количини средстава која могу да прикупе. Колико год да су способне да прикупе или су донатори вољни да дају средстава у ову сврху изборне листе немају ограничења у укупној количини прикупљених средстава. Ограничења постоје када су у питању прилози појединачних физичких или правних лица. Ова одредба је честа пракса у већини земаља јер се њоме жели спречити

превелик утицај појединаца или малих група на финансијске токове у изборима, а самим тим и у политици.

Ограничења у појединачном прилогу физичких и правних лица се разликују. Тако једно физичко лице може дати свим изборним листама у оквиру једне изборне кампање највише до 20 просечних месечних зарада. Са друге стране, када је реч о правним лицима, укупна вредност појединачног прилога ових субјеката сме да износи највише 200 просечних месечних зарада. Овакав тип ограничења се односи појединачно и на редован рад и на финансирање изборних кампања. Уколико је неко физичко или правно лице већ дало прилог за редован рад одређеног политичког субјекта, оно може дати поново прилог за изборну кампању до лимита који су наведени.

Приватни извори финансирања политичких субјеката су чланарине, прилози, наследство, легати, приходи од имовине и задуживање код банака. Сви ови извори финансирања у пракси јесу и извори финансирања политичких субјеката у изборном процесу. Када је реч о чланаринама, прилозима, наследству, легатима и приходима од имовине, они најчешће јесу извор прихода регистрованих политичких странака. Када оваква врста извора прихода постоји на рачуну политичких странака за редован рад, оне су слободне да ова средства користе и за потребе изборне кампање, под условом да средства пребаце на рачун који служи за потребе подмиривања трошкова изборне кампање.

У пракси, најчешћи извори финансирања политичких субјеката из приватних извора за потребе изборних кампања јесу прилози. Поред њих, одређена средства долазе од стране хијерархијски виших нивоа странке, који пребацују средства за редован рад, док је за више нивое власти карактеристично и задуживање код банака. Што се тиче досадашње праксе на локалним изборима, скоро законито је највећи део средстава из приватних извора потицао из прилога физичких и правних лица. Стога је неопходно дати и неколико појашњења, имајући у виду проблеме који су се јављали у ранијим периодима примене овог закона.

Прилози могу бити новчани износи, поклони као и услуге и добра пружени без надокнаде или под условима који одступају од тржишних. Већ смо рекли да код ових прилога постоји ограничење када је у питању давање појединачног физичког или правног лица. Честа погрешна пракса огледа се у понашању политичких субјеката када се као прилог третирају само новчана давања, док се услуге и добра пружени без надокнаде или под повољнијим тржишним условима не третирају као прилози. Овакво понашање у пракси може довести до кршења одредаба овог закона и ризиковања озбиљних санкција по два основа. Наиме, непостојање или неизвештавање о прилозима који долазе у виду услуга и добара без накнаде или под условима повољнијим од тржишних услова, као и прикривање износа прикупљених средстава политичког субјекта који се могу десити по истом основу представљају кривично дело. Санкција у овом случају може бити затвор од три месеца до годину дана за лице које на тај начин прикупи средства. Уколико је обим средстава који су на тај начин прибављена преко милион и по динара санкција је од шест месеци до пет година затвора.

Обратите пажњу!

Сва давања физичких и правних лица се сматрају донацијама. Неновчани прилози у виду услуга и добара беза накнаде или под условима повољнијим од тржишних морају се књижити као донације.

3. Финансијско пословање и извештавање

Сваки политички субјект мора статутот политичке странке, односно одговарајућом уговором о образовању политичког субјекта именовати лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја, вођење књига и контакт са Агенцијом за борбу против корупције (члан 31. став 2).

Ова обавеза се подразумева за изборну листу која има прихваћену листу кандидата на локалним изборима. У пракси, код политичких странака могу постојати две ситуације. Прва је да је статутот странке именовано лице које се бави овим пословима или да је одређеним актом за сваку јединицу локалне самоуправе или одређене јединице локалне самоуправе, када је реч о изборним процесима у њима, именовано ово лице. Друго, у случају коалиција, група грађана или других давалаца подршке кандидатским листама, саставни део њихове изборне документације требало би да буде уговор или акт којим се врши именовање лица одговорног за послове финансија и финансијског извештавања у вези са изборном кампањом.

Политички субјект је дужан да у року од три дана од дана именовања овог лица обавести Агенцију о тој чињеници. Подразумева се да ова информација мора да садржи и неопходне информације о лицу које је именовано, као и контакт податке помоћу којих ће Агенција са њим моћи да успостави комуникацију.

У досадашњој пракси на локалним изборима највећи број политичких субјеката није испуњавао ову законску обавезу. Својим актима политички субјекти најчешће нису уопште предвидели лице одговорно за ову област, па се Агенција обраћала овлашћеном подносиоцу изборне листе. Минималан је број политичких субјеката који су обавестили Агенцију о именовању овог лица, а посебан проблем је што не постоје контакт податке помоћу којих би се могла успоставити комуникација нити са именованим лицем нити са овлашћеним предлагачем изборне листе. До сада Агенција није у значајној мери користила могућност санкционисања оваквог понашања, али треба имати у виду могуће санкције.

Тако се политички субјекат, уколико не изврши именовање овог лица, не пријави га Агенцији или не пријави промену код овлашћеног лица може казнити новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара. За одговорно лице у политичком субјекту санкција може бити новчана казна у висини од 50.000 до 150.000 динара.

Лице које је одговорно за финансијско пословање политичког субјекта, у његово име обавезно је да Агенцији преда извештај о трошковима изборне кампање.

Имајући у виду досадашњу праксу, можемо указати на неколико проблема који су пратили неколико претходних изборних процеса.

Рок за предају извештаја Агенцији је одређен даном објављивања коначних резултата избора. На локалним изборима он је дефинисан роком од 24 часа од тренутка затварања бирачких места. Од тог тренутка тече рок од 30 дана у коме је неопходно доставити наведени извештај. Један број политичких субјеката се позивао на објаву резултата у службеним листовима локалних самоуправа, што је рок који се може сматрати непримереним. Уколико се избори на појединим бирачким местима понављају, рок тече од тренутка утврђивања резултата на тим изборним местима, односно коначних резултата који укључују и те изборе. Политички субјекти који нису користили новац из јавних извора, као и они који нису имали никакву потрошњу у изборној кампањи такође имају обавезу подношења овог извештаја.

Извештај се подноси на обрасцу. Он у себи мора да садржи податке о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава. На приходној страни морају се наћи сви извори прихода, било да су у питању јавни или приватни извори, било да су у питању новчана или неновчана давања. На расходној страни неопходно је навести све активности које је политички субјекат имао током изборне кампање. Сваку од тих активности прати и трошак одређених финансијских средстава. Важно је напоменути да Агенција процес контроле врши управо преко расходне стране. Наиме, преко своје мреже сарадника ова институција прати све активности политичких субјеката, о томе сачињава извештај. Подаци из извештаја који сачињава Агенција и подаци из извештаја које подносе политички субјекти се упоређују и на тај начин се врши контрола. Стога је политичким субјектима важно да у извештају наведу све активности које су имали да не би имали проблема при процесу контроле њихових извештаја када их Агенција буде узимала у разматрање. У случају значајних одступања Агенција може проценити да ли је у том понашању било елемената кривичног дела прикривања извора финансирања.

Обратите пажњу!

Неопходно је да свака изборна листа одређеним актом именује лице одговорно за финансијско пословање и извештавање да не би ризиковала санкције у значајним финансијским износима.

Извештај о трошковима изборне кампање мора да садржи све активности политичког субјекат током изборне кампање. Уколико изостану неке од активности ризикују се озбиљне санкције.

4. Шта се не сме радити у изборној кампањи

Одређено понашање политичких субјеката током изборних кампања свакако се не може сматрати пожељним и супротно је одредбама самог Закона о финансирању политичких активности, али и нормативом која уређује неке друге области. С обзиром на досадашњу праксу понашања политичких субјеката, може се издвојити неколико карактеристичних погрешака.

Политички субјекти не именују лица овлашћена за финансијско пословање, не предају финансијске извештаје о изборној кампањи или их предају по истеку рока. Садржински приметно је да извештаји мањкају са подацима о приходи-ма, али и подацима о расходима у току изборне кампање. Постоје индиције да је један део политичких субјеката преко својих чланова и симпатизера одређену количину новца „убацио” у легалне токове, а да се ради о готовини која потиче из различитих типова делатности. Ове активности су приметне пре свега на националном нивоу. Значајне количине финансијских средстава политичким субјектима су се слиле и са рачуна правних лица која нису била у могућности да их финансирају или постоје индиције да су се формирала и служила искључиво да би се прикрили токови финансирања. Овакве активности је приметила и сама Агенција и указала на низ случајева ове врсте, те би политички субјекти требало максимално да их избегавају имајући у виду могућност кривичног санкционисања. На расходној страни није редак случај да у извештајима недостају или су изостављени подаци о активностима у изборној кампањи, било да се ради о намерним или намерним пропустима. У овом другом случају може се претпоставити и да је то начин на који се може прикрити сам извор финансирања, односно природа његових финансија. И овакве типове активности политички субјекти би требало да избегавају, јер су већ препознати од стране јавности и Агенције као модалитет злоупотребе у процесу финансирања изборних кампања и кршења законских норми.

Посебно се на локалном нивоу истичу два типа активности које спроводе политички субјекти, а које се не могу сматрати пожељним у изборном процесу. Хуманитарне активности које спроводе политички субјекти су прва тачка на коју треба обратити пажњу. Наиме, због жеље да се одређена политичка опција промовише и прикаже као хумана, нису ретке ситуације у којима се политички субјекти, односно њихови представници појављују као донатори различитих типова хуманитарне помоћи. Општи проблем са овом активношћу је што се она тешко може сврстати у изборну активност, а највећи проблем је чињеница да се иза оваквог типа активности крије процес „куповине гласова”. Наиме, подела неопходних животних намерница у сиромашним крајевима или групама које су сиромашне често је праћена и озбиљним сумњама да се заузврат од њих очекује

и да своје гласове повере оној политичкој опцији која им помоћ и дарива. Друга активност коју спроводе политички субјекти на локалном нивоу, а сматра се непожељном тиче се различитих лекарских прегледа. У просторијама политичког субјекта, уз његова обележја или у његово име, лекари у изборној кампањи обављају бесплатне прегледе грађана. Овакво понашање је у директној супротности са нормама које регулишу област здравства, а политички субјекти се баве делатношћу за коју нису регистровани у области која захтева посебно прописане услове деловања.

Обратите пажњу!

Приметно је да политички субјекти преко трећих лица финансирају изборне кампање. Хуманитарни рад и здравствена делатност нису активности које би требало политички субјекти да обављају у изборној кампањи.

VIII ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА

1. Уводне напомене

Успешно спровођење избора захтева неодложно, брзо и законито делање и одлучивање, како органа за спровођење избора (изборних комисија и бирачких одбора) тако и Управног суда. Поступак за избор одборника у скупштине јединица локалних самоуправа је хитан и спроводи се по фазама! Због тога смо ово поглавље приручника, које на практичан начин треба да укаже на најважније елементе успешне заштите изборног права, конципирали тако да прати поједине **фазе изборног поступка** (кандидовање, спровођење, утврђивање и објављивање резултата). Посебна пажња посвећена је формалним аспектима писања приговора и жалбе.

Најпре се мора напоменути да су Законом о локалним изборима из 2007. године („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11) фазе изборног поступка (кандидовање, спровођење, утврђивање и објављивање резултата) посебно одвојене, те да се заштита изборног права због **неправилности** насталих у одређеној фази може захтевати само **до окончања фазе у којој су настале**! Овакво решење је природна последица начела хитности изборног поступка.

Према одредби члана 52. Закона, право на заштиту изборног права имају сви носиоци активног и пасивног бирачког права – бирачи, кандидати за одборнике или њихови предлагачи, уколико сматрају да су постојале „неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора”.

Оно што субјекти тражиоци заштите изборног права, такође морају знати јесте да се законодавац определио за **различите варијанте** поступка заштите изборног права у зависности од тога ко је **доносилац акција** чија се законитост оспорава – **изборна комисија** или **скупштина** јединице локалне самоуправе. Свест о овој законској чињеници знатно ће олакшати памћење различитих рокова и правних путева заштите изборног права.

Правило је да изборе за одборнике спроводе и одлуке у овом поступку доносе органи који спроводе изборе (изборна комисија и бирачки одбори), те да скупштина јединице локалне самоуправе нема посебне надлежности у том погледу. Међутим, скупштина се као доносилац одлука појављује у предизборним и

постизборним фазама, као и у поступку заштите права одборника (видети одељак 5. Закона – Престанак мандата и поновни избори, нарочито члан 49). Напомињемо да треба разликовати поступак заштите изборног права од *јосћуујка зашћииће йрава одборника*, те да овај потоњи нећемо овом приликом обрађивати.

2. Заштита изборног права у фази формирања органа за спровођење избора

Поступак избора одборника скупштине јединице локалне самоуправе започиње доношењем решења скупштине јединице локалне самоуправе о именовању *сћалној сасћава изборне комисије*. Према одредби члана 14. Закона, чланове изборне комисије у сталном саставу (председника и шест чланова) решењем именује скупштина јединице локалне самоуправе на предлог претходно већ *консћиићуисаних* одборничких група, сразмерно броју одборника. Именовања чланова изборне комисије у сталном саставу представља предизборну, а не класичну изборну радњу. Против *решења скуйшћиине* јединице локалне самоуправе којим се одређује стални састав изборне комисије, сходно одредби члана 14. став 11. Закона, дозвољено је директно изјављивање жалбе Управном суду у року од 24 часа од доношења решења. Скрећемо пажњу да приговор као претходно правно средство није предвиђен, а да жалбу може изјавити одборник скупштине јединице локалне самоуправе!

У *йроширени сасћав изборне комисије* улазе и опуномоћени представници подносилаца изборних листа (по један представник) уколико су предложили најмање две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира. Исто право (право на представника) остварују и политичке странке и коалиције политичких странака националних мањина које предложе најмање једну трећину кандидата за одборнике. Дакле, изборна комисија тек у тренутку проглашења изборне листе утврђује право појединих подносилаца (испуњавање услова) да одреди представнике за учешће у проширеном саставу, о чему доноси посебно решење, након чега подносилац изборне листе одређује свог опуномоћеног представника у изборној комисији и о томе *обавешћиава* комисију.

Према одредби члана 14. став 7. Закона, решење о испуњењу или неиспуњењу услова за одређивање опуномоћеног представника подносиоца изборне листе у проширени састав, изборна комисија доставља подносиоцу изборне листе у року од 24 часа од доношења. Дакле, ово решење се доноси у поступку конституисања изборне комисије у проширеном саставу.

Законодавац је против тог решења предвидео заштиту по поступку за заштиту изборног права (чл. 51–56. Закона). Незадовољни носиоци изборног права (активног

или пасивног) против тог решења могу прво *погнетити приговор* изборној комисији (видети Прилог 1) у року од 24 часа од дана када је донето решење, а потом и жалбу Управном суду против одлуке по приговору, уколико изборна комисија не усвоји приговор. Поступајући по приговору изборна комисија је дужна да у року од 48 часова од пријема приговора одлучи о њему и решење којим је одлучила достави подносиоцу приговора. Против овог другог решења изборне комисије могуће је изјавити жалбу Управном суду у року од 24 часа од његовог достављања.

Потребно је обратити пажњу од кад рокови за приговор, односно жалбу почињу да теку – од дана доношења решења или од дана његовог достављања. Погрешно рачунање ових рокова било је чест узрок губитка правне заштите и одбацивања жалби, односно приговора без разматрања њихове суштине (меритума).

Обратите пажњу!

Рок за подношење приговора је 24 часа од дана доношења (не достављања) решења о именовању лица за члана изборне комисије у проширеном саставу.

Рок за изјављивање жалбе Управном суду против решења изборне комисије којим је одлучено по приговору је 24 часа од достављања (не доношења) тог решења.

Сходно одредби става 5. члана 16. Закона, изборна комисија *именује бирачке одборе* најкасније десет дана пре дана одређеног за одржавање избора. Да подсетимо, овај дан одређен је одлуком председника Народне скупштине о одржавању избора. Решење о именовању бирачких одбора доставља се свим подносиоцима потврђених изборних листа у року од 48 часова од дана доношења решења.

3. Заштита изборног права у фази кандидовања – пријем и проглашење изборне листе

Према одредби члана 24. Закона, изборна комисија је дужна да *прогласи изборну листу* најкасније у року од 24 часа од њеног пријема, уколико ју је примила са одговарајућом документацијом. Проглашење се врши решењем које се доставља подносиоцу без одлагања. Неблаговремена изборна листа (уколико није поднета најкасније 15 дана пре дана одржавања избора) *одбацује* се решењем од стране изборне комисије.

Одредбом става 2. члана 25. Закона прописано је да изборна комисија, када утврди да изборна листа садржи недостатке који представљају сметњу за њено проглашење, доноси *закључак* у року од 24 часа од пријема те изборне листе, којим

ће њеном подносиоцу наложити да отклони те недостатке и како, односно којим радњама то треба да учини, а најкасније у року од 48 часова од часа достављања закључка. Одредба става 3. истог члана нормира да изборна комисија, након што утврди да изборна листа садржи недостатке предвиђене Законом, односно кад утврди да недостаци изборне листе нису уклоњени, уопште или у остављеном року, у наредних 24 часа доноси **решење о одбијању пројашења** изборне листе.

И, на крају, **збирну изборну листу**, која садржи све проглашене изборне листе, утврђује и објављује (најкасније 10 дана пре одржавања избора) изборна комисија. Редослед изборних листа на збирној изборној листи, према одредби члана 26. Закона, утврђује се према редоследу њиховог проглашавања (не и подношења).

Против решења о проглашавању, одбацавању или одбијању проглашења листе може се поднети приговор изборној комисији (видети Прилог 2) у року од 24 часа од дана доношења решења. Исто се односи и на решење о проглашењу збирне изборне листе, пре свега када су у питању технички недостаци збирне изборне листе (редослед појединачних листа, изостављање кандидата итд.). Приговором против збирне изборне листе не могу се оспоравати већ проглашене појединачне листе које се налазе на њој, јер су у међувремену постале правноснажне. Носилац активног или пасивног бирачког права незадовољан одлуком донетом по приговору, може против ње изјавити жалбу Управном суду.

4. Заштита изборног права у фази спровођења избора – гласања

У поступку заштите изборног права приликом гласања сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе има право да поднесе приговор против одлуке, радње или пропуста бирачког одбора због неправилности или повреде изборног права у току избора (видети Прилог 3). Приговор се подноси у року од 24 часа од дана када је донета одлука, извршена радња или учињен пропуст, а адресат приговора је изборна комисија, која по приговору доноси одлуку и доставља је подносиоцу приговора у року од 48 часова од часа пријема приговора. Ако изборна комисија усвоји приговор, поништиће оспорену одлуку или радњу. Уколико одбаца или одбије приговор странка, може изјавити жалбу Управном суду.

Но, пре тога учесник у изборном поступку (као и члан бирачког одбора) може ставити усмену или писмену **примедбу** на неправилности које су уочене у поступку гласања, а које морају бити унете у записник. Осим због повреде законских правила, могуће је приговарање и због непоштовања правила садржаних у правилима о раду бирачких одбора (која на јединствен начин утврђује изборна комисија).

У **бићине њовреде изборној љрава** на изборном месту најчешће се убрајају: гласање уместо бирача, повреда тајности гласања, вишеструко гласање (ако један бирач добије два или више гласачких листића), присуство пропагандног материјала у радијусу ужем од 50 метара, одсуство чланова бирачког одбора (или њихових заменика) са бирачког места, долазак полиције на бирачко место без позива односно повода, гласање ван бирачког места без потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места, гласање без исправе за доказивање идентитета, онемогућавање бирача уписаног у списак да гласа, незаокруживање имена бирача у бирачком списку или заокруживање имена другог бирача, утицање чланова бирачког одбора или трећих лица на бирачев избор, непостојање контролног листића у гласачкој кутији, вишак листића у кутији (у односу на број бирача који су гласали), измене бирачког списка на дан гласања итд.

Обратите пажњу!

Приговор због неправилности у поступку спровођења гласања се подноси у року од 24 часа од дана када су оне настале и то, пре свега, због битних повреда изборног права.

Најчешће битне повреде изборног права у фази спровођења гласања су:

- гласање уместо бирача,
- повреда тајности гласања,
- вишеструко гласање (ако један бирач добије два или више гласачких листића),
- присуство пропагандног материјала у радијусу ужем од 50 метара,
- одсуство чланова бирачког одбора (или њихових заменика) са бирачког места,
- долазак полиције на бирачко место без позива односно повода,
- гласање ван бирачког места без потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места,
- гласање без исправе за доказивање идентитета,
- онемогућавање бирача уписаног у списак да гласа,
- незаокруживање имена бирача у бирачком списку или заокруживање имена другог бирача,
- утицање чланова бирачког одбора или трећих лица на бирачев избор,
- непостојање контролног листића у гласачкој кутији,
- вишак листића у кутији (у односу на број бирача који су гласали).

5. Заштита изборног права у фази утврђивања и објављивања резултата избора

По завршеном гласању, сходно одредбама члана 35. Закона, бирачки одбор приступа **ујтврђивању резултата гласања** на бирачком месту и попуњавању **записника** о свом раду. У записник о раду бирачког одбора се уносе и **јримедбе и мишљења** чланова бирачког одбора, подносилаца изборних листа, заједничких представника подносилаца

изборних листа и све друге чињенице од значаја за гласање. На крају овог поступка, записник о раду бирачког одбора требало би да потпишу сви његови чланови.

По окончању утврђивања резултата гласања, бирачки одбор ће без одлагања, а најкасније у року од осам часова од затварања бирачких места, изборној комисији **доставити изборну документацију** о чему се саставља **посебан записник о приједлогу** (члан 48. Закона), који потписују представник изборне комисије и најмање два члана бирачког одбора. Изборна комисија сачињава посебан **записник о утврђеним резултатима избора**. Такође, сходно одредби става 4. члана 41. Закона, изборна комисија у року од 24 часа од затварања бирачких места **врши расподелу мандата** и о томе сачињава **посебан записник**. На крају ове фазе, према одредби члана 44. Закона, изборна комисија **објављује** резултате избора у року од 24 часа од затварања бирачких места. На записником утврђене резултате избора (број гласова) могуће је поднети самосталан приговор или је то могуће учинити заједно са приговором на записник о расподели мандата (видети прилоге 4 и 5).

Сходно одредби члана 43. Закона, изборна комисија јединице локалне самоуправе ће најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе.

Изборна комисија доноси **збирно решење о додељивању мандата**, против кога је гарантована заштита путем приговора и евентуално касније жалбе. Тек по истеку рока за приговор и жалбу, изборна комисија јединице локалне самоуправе издаје појединачна **уверења о избору за одборника**. Према ставу Управног суда, жалба није допуштена против уверења општинске изборне комисије о избору одборника.

Обратите пажњу!

На записником утврђене резултате избора могуће је поднети самостални приговор или је то могуће учинити заједнички са приговором против записника о расподели мандата. Против збирног решења о додељивању мандата може се покренути поступак заштите изборног права подношењем приговора.

6. Заштита изборног права у фази потврђивања мандата

По објављивању резултата избора (и уже посматрано, у постизборном процесу) поново се у поступак укључује скупштина јединице локалне самоуправе **верификацијом**, односно **потврђивањем мандата одборника на конститутивној седници** (према одредби члана 56. Закона о локалним изборима) на основу извештаја

верификационе комисије. Предуслов за потврђивање мандата јесте одлука изборне комисије о додељивању мандата кандидату за одборника и уверење о избору за одборника. У гласању о потврђивању учествују кандидати за одборнике којима су мандати додељени у складу са чланом 43. Закона уколико су добили уверење изборне комисије да су изабрани.

Закон прописује да је против одлуке о потврђивању мандата одборника могуће изјавити жалбу Управном суду (нема приговора) у року од 48 часова од дана доношења одлуке скупштине јединице локалне самоуправе.

Обратите пажњу!

Против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о потврђивању мандата одборника која се доноси на конститутивној седници поступак заштите изборног права се покреће изјављивањем жалбе Управном суду у року од 48 часова од дана доношења одлуке о верификацији – не постоји претходно подношење приговора.

7. Како написати приговор

Постоје две основне врсте приговора, као почетног правног средства у поступку заштите изборног права: први, *приговор против одлуке изборне комисије* и други, *приговор против радњи или изјављивања бирачког одбора због неправилности у спровођењу изборних радњи*. Приговор није могуће користити против одлуке о расписивању избора коју доноси председник Народне скупштине сходно одредби члана 8. Закона о локалним изборима. Као што је већ речено, бирач, кандидат за одборника или предлагач кандидата имају право да поднесу приговор изборној комисији јединице локалне самоуправе због неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора.

Приговор се подноси у року од 24 часа од дана када је донета одлука, односно извршена радња, тј. учињен пропуст (члан 52. Закона). Оно што се често пренебрегава јесте да тај рок истиче сутрадан у 24 часа. Даље, сви рокови у изборном поступку су императивни и хитни, па на њихово рачунање не утичу нерадни или дани празника, као што је то случај са роковима у општем управном поступку.

Приговори се могу поделити у различите врсте у зависности од тога на коју се неправилност или незаконитост њима указује. Моделе најважнијих врста приговора (против решења и записника изборне комисије и бирачког одбора) дали смо у прилогу. Битно је да наводе из приговора потврђују претходно изнете примедбе које су унете у записник о обављању појединих радњи у изборном поступку, односно одговарајући докази којима активно легитимисани учесници поступка заштите изборног права могу потврдити своје наводе.

Приговори се у принципу састављају у слободној писаној форми. Најважније је то да приговор треба да садржи наведене чињенице које указују на неправилности, доказе који потврђују постојање неправилности на које се указује, име, презиме и адресу подносиоца приговора, те (што је најважније) захтев за отклањање неправилности који се упућује изборној комисији.

Изборна комисија о приговору одлучује решењем које доноси и доставља подносиоцу приговора у року од 48 часова од пријема приговора. Уколико је приговор том приликом усвојила, изборна комисија ће поништити одлуку или радњу.

Обратите пажњу!

Приговори изборној комисији се деле на две основне врсте:

1. приговор против одлуке (решења или записника) изборне комисије и
2. приговор против одлуке или радње бирачког одбора због неправилности у поступку спровођења избора.

Рок за подношење приговора истиче сутрадан, у 24 часа, у односу на дан када је донета неправилна одлука, односно извршена радња, тј. учињен пропуст.

Приговор треба да садржи чињенице које указују на неправилности, доказе који потврђују постојање неправилности на које се указује, име, презиме и адресу подносиоца приговора, те захтев изборној комисији да отклони неправилности.

8. Како написати жалбу

Када се ради о поступку заштите изборног права поводом аката и радњи изборне комисије и бирачких одбора, жалба Управном суду може се изјавити само против решења изборне комисије донетог *по претходно подношењу приговору*, а који је поднет због неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора.

Жалба се изјављује непосредно Управном суду, у року од 24 часа од достављања одлуке (решења) по приговору, а не преко изборне комисије (као што је то случај када се ради о избору народних посланика), а изборна комисија је дужна да одмах, а најкасније у року од 12 часова Управном суду достави све потребне податке и списе за одлучивање.

Према Закону о локалним изборима, уколико се ради о актима скупштине јединице локалне самоуправе онда се, у поступку заштите изборног права, одмах изјављује жалба Управном суду (без претходног подношења приговора), и то: против решења скупштине јединице локалне самоуправе о именовању председника и чланова изборне комисије у сталном/проширеном саставу у року од 24 часа од доношења решења (члан 14. Закона) и против одлуке скупштине општине јединице локалне самоуправе о потврђивању мандата одборника у року од 48 ча-

сова од дана доношења одлуке (члан 56. став 7. Закона). Као што смо већ напоменули, жалбу Управном суду могуће је изјавити и на одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику у року од 48 часова од дана доношења одлуке (члан 49. став 5. Закона), али у том случају се не ради о заштити изборног права.

Адресат жалбе је увек Управни суд (Немањина 9, Београд), а жалбу против одлуке изборне комисије, због погрешно утврђеног чињеничног стања, повреде процесног или материјалног права, изјављује подносилац приговора који је незадовољан решењем које је изборна комисија донела по приговору. Жалбу Управном суду странке могу послати и електронским путем, искључиво на адресу електронске поште Управног суда која је одређена за пријем електронских докумената (pisarnica@up.sud.rs). Та жалба мора бити потписана електронским потписом и испуњавати друге услове предвиђене одговарајућим прописима и упутством објављеним на интернет страници Управног суда. Добро написана жалба има више формалних елемената, те заинтересованог читаоца упућујемо на модел који се налази у прилогу приручника (видети Прилог 6).

Управни суд ће у поступку заштите изборног права, примењивати одредбе Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09) како би одлуку (пресуду или решење) донео најкасније у року од 48 часова од дана пријема жалбе са списима. Ова је одлука (пресуда или решење) правноснажна, што значи да је није могуће оспоравати захтевом за ванредно преиспитивање судске одлуке нити захтевом за понављање поступка (члан 54. став 5. Закона о локалним изборима).

Пошто суд има овлашћења да одлучује у спору пуне јурисдикције, онда то треба и да се тражи од њега жалбом, односно **жалбеним захтевом** као најважнијим делом жалбе. Одлучивање у изборном спору пуне јурисдикције значи да ће суд преузети овлашћења органа за спровођење избора, те ће, након што нађе да одлуку или изборну радњу треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа довољан основ за то, својом одлуком (пресудом) **меријорно решити изборни спор**, а судска пресуда ће у свему заменити поништени акт. Користећи ово своје овлашћење Управни суд је у спору пуне јурисдикције одбијао да прогласи изборне листе, распуштао бирачке одборе и налагао понављање гласања на одређеним бирачким местима, чиме је значајно убрзао отклањање незаконитости у изборном процесу.

Сходно одредбама члана 55. Закона, ако суд усвоји жалбу, поништиће одлуку или радњу у поступку предлагања кандидата, поступку избора одборника или ће поништити сам избор одборника, након чега је изборна комисија дужна да одговарајућу изборну радњу, односно изборе понови у року који је Законом предвиђен за понављање избора, а који се рачуна од дана доношења одлуке о поништавању.

Обратите пажњу!

Жалба се изјављује непосредно (не преко изборне комисије) Управном суду против решења којим је изборна комисија негативно одлучила по претходно поднетом приговору, у року од 24 часа од достављања (не доношења) решења.

Уколико је одлуку донела скупштина јединице локалне самоуправе, против ње се не подноси приговор већ се одмах изјављује жалба непосредно Управном суду у року од 24 часа од доношења (не достављања) одлуке о именовању председника и чланова изборне комисије у сталном саставу, односно у року од 48 часова од дана доношења одлуке о верификацији мандата. Најважнији део жалбе је жалбени захтев којим се од Управног суда тражи да одлуку или изборну радњу поништи и да, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа довољан основ за то, својом одлуком (пресудом) мериторно реши изборни спор.

9. Модели приговора и жалби

- **Прилог 1:** Модел приговора на решење општинске/градске комисије
- **Прилог 2:** Модел приговора на решење општинске/градске комисије
- **Прилог 3:** Модел приговора због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора
- **Прилог 4:** Модел приговора на записник о раду бирачког одбора
- **Прилог 5:** Модел приговора на записник општинске/градске комисије
- **Прилог 6:** Модел жалбе против решења општинске/градске комисије

Прилог 1. Модел приговора на решење општинске/градске комисије

ОПШТИНА (ГРАД) _____
ОПШТИНСКА (ГРАДСКА) ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРИГОВОР

На решење Општинске (Градске) изборне комисије број _____ од _____ године.

У складу са одредбама члана 52. Закона о локалним изборима, као овлашћено лице подносиоца изборне листе _____ (назив листе) благовремено подносим приговор на решење Општинске (Градске) изборне комисије Општине (Града) _____ број _____ од _____ године због погрешно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене закона.

Наведеним решењем је Општинска (Градска) изборна комисија утврдила да изборна листа _____ не испуњава услове за одређивање опуномоћеног представника у проширени састав органа за спровођење избора.

Како се на изборној листи налази више од две трећине кандидата, предлажем да Општинска (Градска) изборна комисија усвоји приговор и донесе решење о испуњењу услова за одређивање опуномоћеног представника у проширени састав органа за спровођење избора.

ПРИЛОЗИ:

У _____,

Дана _____ у _____ часова.

Подносилац приговора

Прилог 2. Модел приговора на решење општинске/градске комисије

ОПШТИНА (ГРАД) _____
 ОПШТИНСКА (ГРАДСКА) ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРИГОВОР

На Решење Општинске (Градске) изборне комисије број ____ од ____ године.

У складу са одредбама члана 52. Закона о локалним изборима, као овлашћено лице подносиоца изборне листе _____ (назив листе) благовремено подносим приговор на решење Општинске (Градске) изборне комисије _____ број _____ од _____ године, због погрешно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене закона.

Наведеним решењем је Општинска (Градска) изборна комисија одбила изборну листу јер садржи следеће недостатке: _____

 _____.

Како је изборна листа _____ сачињена у свему у складу са члановима 19, 20. и 21. Закона о локалним изборима, предлажем да Општинска (Градска) изборна комисија усвоји приговор и донесе решење од проглашењу изборне листе _____.

ПРИЛОЗИ:

У _____,

Дана _____ од _____ часова.

Подносилац приговора

Прилог 3. Модел приговора због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора

ОПШТИНА (ГРАД) _____
ОПШТИНСКА (ГРАДСКА) ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРИГОВОР

Због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора на гласању дана _____ године

На основу члана 52. Закона о локалним изборима, благовремено подносим приговор због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора на гласању за одборнике за Скупштину _____ одржаним дана _____ године, на бирачком месту број _____.

Неправилност се састоји у томе што је:

_____.

Како наведена радња (пропуст) представља повреду Закона о локалним изборима и Правила о раду бирачких одбора, предлажем да Општинска (Градска) изборна комисија, у складу са чланом 53. став 2. истог закона, усвоји приговор и поништи гласање на бирачком месту број _____.

ПРИЛОЗИ/ДОКАЗИ:

1.

БИРАЧ

Прилог 4. Модел приговора на записник о раду бирачког одбора

ОПШТИНА (ГРАД) _____
 ОПШТИНСКА (ГРАДСКА) ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРИГОВОР

На Записник о раду бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања за избор одборника Скупштине Општине (Града) одржаног _____ године на бирачком месту број _____ - _____.

У складу са одредбама члана 52. Закона о локалним изборима, као овлашћено лице подносиоца изборне листе _____ (назив листе) благовремено подносим приговор на Записник о раду бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања за избор одборника Скупштине Општине (Града) одржаног _____ године на бирачком месту број _____ - _____.

Наведеним записником бирачки одбор је погрешно утврдио чињенично стање и погрешно применио закон из следећих разлога: _____

На основу наведених чињеница, предлажем да Општинска (Градска) изборна комисија усвоји приговор и, у складу са Законом о локалним изборима, утврди тачне резултате гласања за избор одборника Скупштине Општине (Града) одржаног _____ године на бирачком месту број _____ - _____, или да поништи гласање на том бирачком месту.

ПРИЛОЗИ:

У _____,

Дана _____ од _____ часова.

Подносилац приговора

Прилог 5. Модел приговора на записник општинске/градске комисије

ОПШТИНА (ГРАД) _____
ОПШТИНСКА (ГРАДСКА) ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРИГОВОР

На Записник Општинске (Градске) изборне комисије број ____ од ____ године.

У складу са одредбама члана 52. Закона о локалним изборима као овлашћено лице подносиоца изборне листе _____ (назив листе) благовремено подносим приговор на Записник Општинске (Градске) изборне комисије _____ број _____ од _____ године, којим је утврдила коначне резултате гласања на изборима за одборнике Скупштине Општине (Града) _____.

Наведеним решењем је Општинска (Градска) изборна комисија погрешно утврдила чињенично стање и погрешно применила закон из следећих разлога: _

_____.

На основу наведених чињеница, предлажем да Општинска (Градска) изборна комисија усвоји приговор и, у складу са Законом о локалним изборима, донесе нови Записник о утврђивању коначних резултата гласања на изборима за одборнике Скупштине Општине (Града) _____.

ПРИЛОЗИ:

У _____,

Дана _____ од _____ часова.

Подносилац приговора

Прилог 6. Модел жалбе против решења општинске/градске комисије

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

УПРАВНИ СУД

Немањина 9, Београд

На основу члана 54. Закона о локалним изборима („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 одлука УС и 54/11) благовремено изјављујем

ЖАЛБУ

Против решења Општинске (Градске) изборне комисије Општине _____ број _____ од _____ године, којим је одбијен Приговор бр. _____ од _____ изборне листе _____, због:

1. погрешно утврђеног чињеничног стања, и
2. неправилне примене права.

Образложење

На локалним изборима за одборнике СО _____ одржаним _____ године утврђене су неправилности на бирачком месту _____ од стране жалиоца. Благовремено је поднет Приговор бр. _____ од _____ ОИК _____, којим је предложено поништавање резултата са овог бирачког места и расписивање поновних избора.

Решењем ОИК _____ бр. _____ од _____ одбијен је приговор жалиоца са образложењем да подносилац приговора није прецизирао које неправилности на бирачком месту оспорава те да је увидом у бирачки материјал ОИК _____ утврдила да на том бирачком месту није било неправилности.

ПРИМЕР: (На захтев жалиоца, ОИК _____ је дозволила увид у изборни материјал _____ године у _____ часова. Увидом у записник са бирачког места бр _____ утврђене су неправилности, односно да је у записнику преправљан податак о броју неупотребљених гласачких листића, те да он није идентичан записнику који је сачињен и потписан на самом бирачком месту, чију копију поседује жалилац).

Због напред наведених неправилности упућујемо следећи

Предлог

- Да **поништи** Решење Општинске (Градске) изборне комисије Општине _____ број _____ од _____ године којим је одбијен Приговор бр. _____ од _____ изборне листе _____.

- Да у спору пуне јурисдикције мериторно одлучи и поништи резултате гласања са бирачког места бр. _____ на изборима за одборнике Скупштине Општине _____, те наложи расписивање поновних избора на том бирачком месту.

ПРИЛОЗИ:

У _____,

Дана _____.

Овлашћено лице подносиоца изборне листе

IX КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Опште напомене

За конститутивну седницу важе посебна правила у погледу рокова, лица овлашћених да сазову и воде седницу и самог тока седнице. Ове специфичности произлазе из потребе да се изборна воља грађана претвори у нови сазив скупштине, која има потребан легитимитет и законом утврђен капацитет за рад. На тај начин се остварују претпоставке за остваривање Уставом гарантованог права грађана на локалну самоуправу. Основне фазе овог процеса су: објављивање резултата избора, сазивање конститутивне седнице скупштине, ток конститутивне седнице, верификациони одбор, потврђивање мандата одборника, потврђивање мандата одборника након конститутивне седнице, избор председника и секретара скупштине.

2. Објављивање резултата избора

Објављивањем резултата избора, стичу се услови и почињу да теку рокови за конституисање скупштине.

Под објављивањем резултата се подразумева објављивање укупних тј. коначних резултата избора спроведених у складу са законом, на свим бирачким местима и након окончања свих изборних радњи и поступака који произлазе из права на заштиту изборног права учесника у изборном процесу.

Основна сврха конститутивне седнице остварује се потврђивањем мандата одборника. Од тада почиње да тече мандат одборника.

Одборници се бирају на четири године (члан 31. Закона о локалној самоуправи).

Члан 56. Закона о локалним изборима у највећој мери уређује питања везана за конститутивну седницу.

Иако то закон експлицитно не наводи, формално, мандат одборника из претходног сазива престаје потврђивањем мандата одборницима из наредног сазива

скупштине. На основу ове чињенице, Закон о локалним изборима је за председника скупштине из претходног сазива утврдио овлашћење да сазове конститутивну седницу и то у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора.

3. Сазивање конститутивне седнице

Сазивање конститутивне седнице подразумева одређивање датума одржавања седнице, али не и само одржавање конститутивне седнице. У прилог овоме говори и мишљење Министарства за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС) бр. 013-00-00073/2008-09 од 30. 5. 2008. године, у којем се појашњава да је појам „сазивање седнице”, у члану 56. став 3. Закона о локалним изборима, употребљен у значењу који се уобичајено користи у нормативном уређењу парламентарне процедуре. Тако, на пример, члан 2. Пословника Народне скупштине утврђује да прву седницу Народне скупштине сазива Председник Народне скупштине из претходног сазива тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора. У том смислу, јасно је да се раздваја појам сазивања седнице од појма одржавања седнице па, следствено томе, то значи и да конститутивна седница скупштине јединице локалне самоуправе не мора бити одржана у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора, већ да у року од 15 дана председник скупштине из претходног сазива мора одлучити о датуму одржавања седнице која мора бити одржана у року од два месеца и мора о томе обавестити одборнике (упутити им позиве).

Уколико председник скупштине из претходног сазива не сазове седницу у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора, Закон о локалној самоуправи је ово овлашћење дао и најстаријем кандидату за одборника и то међу оним кандидатима којима је изборна комисија издала уверења о избору.

У погледу рока у коме мора да се одржи конститутивна седница, Закон о локалној самоуправи не утврђује посебан рок. У складу са овим, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи (члан. 87) којима је предвиђено да, уколико се скупштина не конституише у року од два месеца од објављивања резултата избора, Влада именује привремени орган а председник Народне скупштине расписује нове изборе у року од месец дана. Поменуто мишљење МДУЛС садржи објашњење и у вези са лицем овлашћеним за сазивање седнице и роком за конституисање скупштине: „Закон о локалним изборима предвиђа решење и за ситуацију када председник скупштине из претходног сазива из различитих разлога врши опструкцију и спречава одржавање конститутивне седнице. Наиме, одредбом члана 56. став 4. Закона о локалним изборима предвиђено је да конститутивну седницу може сазвати најстарији одборник ако то у законском року не учини председник скупштине из претходног сазива. Како се ово овлашћење везује за законски рок у најширем смислу, то значи да се ту не ради само о року из става

3. овог члана, већ и о свим осталим роковима који се односе на конституисање скупштине. Наиме, из одредбе члана 87. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07), произлази да законски рок за конституисање скупштине (избор председника и постављење секретара) износи два месеца.”

Обратите пажњу!

У складу са наведеним, препорука је да се за датум за одржавање конститутивне седнице одреди најскорији датум након добијања сазнања о постојању договора о скупштинској већини.

Ово је значајно зато што конституисање скупштине није завршено потврђивањем мандата већ избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине (члан 28. став 3. Закона о локалној самоуправи).

У пракси се поставило питање могуће злоупотребе овлашћења председника скупштине из претходног сазива у ситуацији када у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора сазове седницу скупштине, али тако да одреди датум одржавања седнице који је каснији од датума када истиче два месеца од објављивања резултата избора. Мишљења смо да би се у овој ситуацији сматрало да председник скупштине из претходног сазива није сазвао седницу скупштине у складу са чланом 56. Закона о локалним изборима, па би се активирало супсидијарно овлашћење најстаријег одборника за сазивање конститутивне седнице.

Поред овога, у пракси је било примера да председник скупштине из претходног сазива одреди датум одржавања конститутивне седнице пред истек рока од два месеца, односно на дан када истиче рок од два месеца за конституисање скупштине.

Ова ситуација уноси велику дозу неизвесности да ли ће скупштина успети да се конституише последњег дана пред истек рока од два месеца.

Наведене ситуације су од посебног значаја ако се има у виду да је рок од два месеца – преклузиван рок, односно члан 87. Закона о локалној самоуправи не оставља могућност Влади да одлучи да ли ће именовати привремени орган а председник Народне скупштине расписати поновне изборе.

4. Ток седнице

Конститутивном седницом до избора председника скупштине председава најстарији одборник односно најстарији кандидат за одборника међу оним кандидатима којима је изборна комисија издала уверења о избору. Уколико најстарији одборник није присутан на конститутивној седници или не жели да председава седницом, седницом председава следећи најстарији присутан одборник.

Пословник о раду скупштине уређује питање која лица помажу најстаријем одборнику у раду. Најчешће се предвиђа да најстаријем одборнику у раду помажу најмлађи одборник и секретар скупштине из претходног сазива или два најмлађа одборника односно два одборника са изборних листа које су добиле највећи број гласова и секретар скупштине из претходног сазива.

После отварања – почетка рада конститутивне седнице и након утврђивања кворума за одлучивање, председавајући предлаже чланове верификационог одбора. Најчешћа успостављена пракса је да верификациони одбор има три члана, и то представнике изборних листа које су добиле највећи број гласова. Такође, о предлогу за чланове верификационог одбора се кандидати за одборнике изјашњавају јавним гласањем, обједињено и истовремено за све чланове.

Након избора верификационог одбора, председавајући скупштине одређује паузу у раду, до добијања извештаја одбора.

4.1. Верификациони одбор

Верификациони одбор утврђује да ли су подаци из уверења о избору одборника истоветни са подацима из извештаја изборне комисије и о томе подноси извештај Скупштини. У свом извештају верификациони одбор ће, поред предлога за потврђивање мандата одборницима (појединачно за сваког одборника), предложити скупштини да се одложи потврђивање мандата за оне одборнике код којих су утврђена неслагања у подацима из извештаја изборне комисије о спроведеним изборима и уверења о избору одборника. У овом случају скупштина ће обавезати изборну комисију да провери исправност издатог уверења о избору и том одборнику накнадно потврдити мандат.

4.2. Потврђивање мандата

После добијања извештаја верификационог одбора, скупштина наставља рад и јавним гласањем одлучује о потврђивању мандата. У гласању о потврђивању мандата могу учествовати кандидати за одборнике којима су мандати додељени у складу са законом и који имају уверење изборне комисије да су изабрани. У складу са наведеним је и мишљење МДУЛС бр. 013-00-00076/2012-09 од 29. јуна 2012. године, ... „Одлука о потврђивању мандата специфична по томе што је, на конститутивној седници, доносе одборници којима мандат још увек није почео да тече и који, у формалноправном смислу, у том моменту још увек имају статус кандидата за одборника. Међутим, свакако треба имати у виду и да не могу сви кандидати за одборнике да одлучују о томе, већ само они којима су мандати додељени у складу са Законом о локалним изборима и који имају уверење изборне комисије да су изабрани. Ова својства их, дакле, чине квалификованим да учествују у одлучивању и

пре стицања права и дужности одборника, али само у односу на једну врсту одлуке (одлуке у вези са потврђивањем мандата).”

Након спроведених избора, као по правилу се појављују спорови у погледу права кандидата за одборника да одустане тј. да се одрекне права на мандат одборника, пре конститутивне седнице. О овом питању је дат већи број мишљења МДУЛС, од којих у решењу бр. 011-00-00174/2012-09 од 1. јуна 2012. године стоји: „Према члану 56. ст. 1. и 2. Закона, мандат одборника почиње да тече даном његовог потврђивања, а о потврђивању мандата одборника одлучује скупштина на конститутивној седници. Дакле, мандат се стиче тек онда када скупштина донесе одлуку у смислу члана 56. став 2. Закона, тако да пре тог чина не постоји могућност одрицања од мандата. У ситуацији када кандидат за одборника коме је изборна комисија издала уверење за одборника изјави, пре потврђивања мандата на конститутивној седници, да не прихвата мандат, он има могућност да, након што му скупштина потврди мандат на конститутивној седници, поднесе оставку, којим чином у ствари слободно изражава вољу да не жели да врши функцију одборника и да учествује у раду и одлучивању скупштине. Тиме су се стекли услови да му престане мандат у смислу члана 46. став 1. тачка 1) Закона.”

Обратите пажњу!

Према томе, сматрамо да није могуће одустати од одборничког мандата у ситуацији када кандидату за одборника са листе мандат није ни додељен, у складу са законом.

Од наведене ситуације треба разликовати примену члана 48. став 6. који наводи обавезу да се од кандидата пре потврђивања мандата прибавља писмена сагласност да прихвата мандат. Ова одредба се примењује у ситуацији када одборнику престане мандат пре истека периода на који је изабран и на основу тога се додељује мандат следећем кандидату са изборне листе.

Поред наведеног, треба скренути пажњу и на ситуацију у којој је започето одржавање конститутивне седнице која се накнадно наставља, а на започетој седници је одборник поднео оставку на одборнички мандат.

Одговор на ову ситуацију даје мишљење МДУЛС бр. 119-020-01-00005/2012-09 од 31. маја 2012. године: „У односу на део захтева који садржи питање о могућности да одборници којима није утврђен престанак мандата, а који су поднели оверену писану оставку на мандат одборника, присуствују заказаном наставку конститутивне седнице Скупштине, указујемо да ти одборници могу учествовати у раду Скупштине док им не буде утврђен престанак мандата и, такође, имају право да гласају о престанку свог мандата. Поред наведеног, указујемо да је одредбом члана 56. став 5. Закона о локалним изборима утврђен начин и поступак за потврђивање мандата одборника, док је у ставу 6. истог члана предвиђено да, у ситуацији када скупштина после конституисања одлучује о потврђивању мандата нових одборника, у гласању, поред одборника, могу учествовати и кандидати

којима су мандати додељени у складу са чланом 48. овог закона и који имају уверење изборне комисије јединице локалне самоуправе, да су изабрани.”

У пракси се поставило питање да ли се на конститутивној седници потврђују мандати свих одборника, односно колики се најмање мандата одборника мора потврдити да би се спровело конституисање скупштине. Закон о локалној самоуправи и Закон о локалним изборима не дају експлицитан одговор на ова питања већ одговор произлази из захтева да нови сазив скупштине има капацитет за рад и одлучивање. Поред неопходног броја одборника који чине кворум за рад скупштине (апсолутна већина), ово питање се може повезати и са способношћу скупштине да доноси све одлуке из своје надлежности, па и оне за које је, евентуално, предвиђена посебна квалификована већина од укупног броја одборника (2/3 или 3/4). У примени су прописи који захтевају доношење одлука апсолутном већином, тј. већином од укупног броја одборника.

Обратите пажњу!

Независно од претходно наведеног, мишљења смо да демократски стандарди парламентаризма налажу да се скупштинска већина не злоупотребљава тако да се непотврђивањем мандата појединим одборницима они онемогућавају да врше представничку функцију једнако као и одборници скупштинске већине.

Потврђивањем мандата престаје рад верификационог одбора.

4.3. Потврђивање мандата након конститутивне седнице

Поставља се питање да ли се улога верификационог одбора исцрпљује на конститутивној седници или он може обављати ову улогу и на каснијим седницама.

У Пресуди Управног суда, III-12 UŽ 610-12 од 17. 7. 2012. године потврђује се да и на каснијим седницама, када долази до потврђивања мандата, није спорно да се верификациони одбор бира и обавља исте послове као на конститутивној седници. У Пресуди се наводи да упориште за ово решење постоји у Пословнику о раду скупштине општине, где је у конкретном случају предвиђено „... да се потврђивање мандата нових одборника врши на начин и по поступку прописаном за потврђивање мандата одборника изабраних на општим изборима”. У конкретном примеру, у време потврђивања мандата није била образована комисија за (административна) мандатно-имунитетна питања.

Постоје и спорови пред Управним судом по жалби о потврђивању мандата на предлог административно-мандатне комисије, а не на предлог верификационог одбора. Становиште суда је да је, у овом случају, потврђивање мандата извршено у складу са законом.

Обратите пажњу!

Да би се избегла хипотетична ситуација у погледу могућег конфликта надлежности верификационог одбора у ситуацији када је образована мандатно-имунитетска комисија, мишљења смо да је значајно да се у што краћем року изврши потпуно конституисање скупштине, што подразумева да се образују и сва стална радна тела скупштине како би преузела и у континуитету обављала све послове од значаја за рад скупштине.

Наравно, од кључног је значаја претпоставка законитости и ажурности у раду административно-мандатне (мандатно-имунитетске) комисије јер је у пракси било ситуација да комисија тек за неку од каснијих седница скупштине донесе закључак којим предлаже скупштини да се на наредној седници скупштине потврде мандати одборника којима нису потврђени мандати на конститутивној седници. Са овим питањем би требало да буду упознати кандидати за одборнике како би се потврђивање мандата завршило већ на конститутивној седници, без стварања неоправданих ситуација које могу довести до онемогућавања вршења одборничке функције.

О овом питању постоји и Пресуда Управног суда (Уж 715/12) од 25. 10. 2012. године. У конкретном случају, жалба због пропуштања доношења одлуке о потврђивању мандата одборника поднета је тек након одржане 4. седнице скупштине из разлога што је мандатно-имунитетска комисија тек за ту седницу скупштине донела закључак којим предлаже скупштини да се на наредној седници скупштине потврде мандати одборника којима нису потврђени мандати на конститутивној седници, а разлог је тај што је један број кандидата за одборнике напустио конститутивну седницу.

У складу са наведеним, жалбу због пропуштања доношења одлуке о потврђивању мандата одборника, уз поседовање уверења изборне комисије, могуће је поднети већ након одржане конститутивне седнице на којој није потврђен мандат одборнику који није присуствовао или је напустио седницу, односно за чије потврђивање мандата није гласао потребан број одборника.

За ово питање је од значаја и Пресуда Управног суда (Уж 715/12) од 25. 10. 2012. године, у којој суд стоји на становишту да потврђивање мандата, када су испуњени сви законом прописани услови, има само декларативни карактер и да присуство кандидата за одборнике односно напуштање седнице од стране кандидата за одборнике не представља оправдан разлог да им се не потврде мандати, било на конститутивној седници било на касније одржаним седницама скупштине, чије одржавање је представљало основ за изјављивање жалбе због пропуштања скупштине да потврди мандат.

О декларативном карактеру потврђивања мандата говори и мишљење МДУЛС бр. 011-00-00114/2008-09 од 21. 5. 2008. године: ... „По својој правној природи ове одлуке су деклараторне (утврђујуће), па формулација да 'скупштина утврђује престанак мандата одборника', која се у појединим одредбама Закона користи уз формулацију да 'скупштина одлучује о мандатима', управо указује на садржину

изреке скупштинске одлуке, која се, као и све остале, искључиво доносе гласањем. Једино на тај начин, може се јасно изразити воља одборника, па самим тим и једна правна ситуација учинити извесном. У практичној примени ранијег закона (Закон о локалним изборима из 2002), акт констатовања је различито тумачен и схватан, што је и доводило до правне несигурности.”

Потврђивањем мандата престаје мандат одборника из претходног сазива скупштине.

Као по правилу, пословници о раду скупштине предвиђају и полагање и потписивање свечане изјаве – заклетве одборника.

4.4. Избор председника и секретара скупштине

Након потврђивања мандата одборницима, конститутивна седница се наставља избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине.

У оквиру укупног рока за конституисање скупштине (2 месеца), могуће је, у краћем року, сазвати и одржати седницу на којој би били потврђени мандати одборницима а накнадно (када се успостави договор о скупштинској већини), одржати наставак конститутивне седнице на којој би били изабрани председник скупштине и постављен секретар скупштине.

Према члану 38. ЗЛС, председника скупштине предлаже најмање 1/3 одборника, из реда одборника, а председник се бира већином од укупног броја одборника, на период од 4 године, тајним гласањем.

Пословником о раду скупштине се уређују процедурална питања, као што су пријем предлога за председника скупштине, израда гласачких листића, избор чланова комисије за избор, евентуално понављање гласања и др.

Након избора, новоизабрани председник скупштине преузима вођење даљег тока конститутивне седнице и то спровођењем поступка постављења секретара скупштине.

У складу са чланом 40. Закона о локалној самоуправи, секретар скупштине се поставља на предлог председника скупштине, а може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен државни стручни испит и најмање три године радног искуства. Секретар скупштине се поставља на период од 4 године.

По правилу, пословници о раду скупштине предвиђају јавно гласање за секретара скупштине.

Потврђивањем мандата одборницима, избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине испуњавају се законом предвиђени услови за конституисање скупштине у новом сазиву.

Честа је пракса да се, поред наведеног, изврши избор и заменика председника скупштине. О овоме говори и мишљење МДУЛС бр. 013-00-00053/2012-09 од 9. маја 2012. године, „...Имајући у виду чињеницу да се избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине сматра да је скупштина конституисана,

сматрамо да нема законске сметње да се на дневном реду конститутивне седнице, на којој су такође верификовани мандати одборницима, изврши и избор председника општине, заменика председника општине, заменика председника скупштине општине, као и избор чланова општинског већа, у складу са законом.”



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm