

Република Србија

Народна скупштина

Генерални секретар

Посланичке групе и самостални посланици

Коментари на поједине одредбе нацрта измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку

Транспарентност Србија

22. 10. 2025.

1

Садржај

Коментари на поједине одредбе нацрта измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку1	
Напомене о нацрту3	
Предмет коментара и достављања3	
Коментар Нацрта измена и допуна Закона4	
Обим коментара4	
Подаци од значаја за утврђивање предизборних миграција4	
Овлашћени предлагачи4	
Овлашћени предлагачи – „посланици који су гласали за избор Владе“4	
Овлашћени предлагачи – чланови ПГ у моменту избора Владе или у моменту избора Комисије ..4	
Овлашћени предлагачи – ПГ са једнаким бројем чланова5	
Овлашћени предлагач не жели да искористи право предлагања додатних чланова5	
Позив удружењима5	
Непостојање рока5	
Овлашћени предлагач више не постоји5	
Овлашћења Комисије – правна празнина5	
Овлашћења Комисије – покретање прекршајног поступка5	
Успостављање форме за пријаве грађана6	
Одређивање секретара Комисије6	
Буџет Комисије6	
Прекршајне казне7	
Рокови7	

Напомене о нацрту

Предмет коментара и достављања

Народна скупштина је објавила на насловној страни сајта [банер](#) који упућује ка „[Нацрту](#) закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку народног посланика Угљеше Мрдића од 14.10.2025.“

Транспарентност Србија је овај нацрт добила и електронском поштом, у оквиру збирног мејла који је упућен посланичким групама и удружењима која су раније такође (као и ТС) учествовале у раду Радне групе за унапређење изборног процеса (ЦРТА и ЦЕСИД). Тај допис је достављен од стране Генералног секретара Народне скупштине, Срђана Смиљанића, 14.10.2025. у 12.46. У вези са тим дописом затражили смо објашњење да ли је нацрт упућен ради информисања или ради достављања коментара и сугестија. На тражено објашњење, Генерални секретар је одговорио да „делује да је у овом тренутку постигнут минималан консензус око текста Нацрта закона који би могао бити упућен у скупштинску процедуру, због чега и очекујемо од свих посланичких група да се изјасне о Нацрту закона, како бисмо могли да започнемо процедуру доношења овог закона“.

С обзиром на очекивано изјашњење посланичких група овим поводом, као и околност да нацрт још увек није формулисан као предлог закона, а имајући у виду да се Транспарентност Србија већ више пута изјашњавала о ранијим нацртима истог акта, у оквиру Радне групе, у ситуацијама када је Народна скупштина тражила коментаре, као и у непосредној комуникацији са ОДИХР, користимо ову прилику да предлагачу и посланичким групама укажемо на правне празнине, недоречене одредбе и поједина друга питања која би требало решити пре усвајања овог закона.

Коментар Нацрта измена и допуна Закона

Обим коментара

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

Подаци од значаја за утврђивање предизборних миграција

У вези са члановима 1. и 2. Нацрта Закона, односно чланом 5. и 14. Закона, у више наврата смо у комуникацији са ОДИХР и државним органима, као и у оквиру рада на Радној групи, указали на потребу да у оквиру дела бирачког списка који је видљив широј јавности, буде приказан и податак о томе у којој општини је бирач на претходним локалним изборима био уписан у бирачки списак, односно о разлогу због којег није био уписан у бирачки списак (нпр. лице није имало бирачко право, лице није имало пребивалиште ван Републике Србије). Верујемо да би то допринело осветљавању проблема, али никада није до краја разјашњено да ли постоје неке препреке да се то учини и какве.

Овлашћени предлагачи

Члан 22 в. У вези са овлашћеним предлагачима у више наврата (на пример: [овде](#)) смо образлагали стави да би број чланова који се бирају на предлог посланичких група које подржавају Владу и који чине парламентарну опозицију требало да буде једнак, па их овом приликом нећемо понављати.

Овлашћени предлагачи – „посланици који су гласали за избор Владе“

У вези са овим чланом скрећемо пажњу на могућност да норма коју би требало применити може бити тумачена на различите начине: „Посланичком групом која је део парламентарне већине сматра се посланичка група чији су народни посланици гласали за избор Владе“. На основу Устава и закона, народни посланици се самостално опредељују приликом гласања, тако да постоји могућност да неки чланови исте посланичке групе подрже избор Владе, а други не, или да неки чланови ПГ једноставно нису присуствовали седници. Због тога би требало прецизирати норму – нпр. тако да је већина чланова ПГ гласала за избор Владе, а можда и то да је реч о актуелној Влади (јер може бити бирано више Влада током једног сазива Народне скупштине).

Овлашћени предлагачи – чланови ПГ у моменту избора Владе или у моменту избора Комисије

Истовремено скрећемо пажњу на то да се избор Владе одвија у моменту који претходи неколико месеци или неколико година предлагању чланова Комисије, па би требало заузети јасан став и евентуално прецизирати норму у погледу тога да ли се приликом утврђивања својства ПГ (да ли је владајућа или опозициона) утврђује за кога су гласали посланици који су у *моменту избора* Владе били чланови те ПГ, или се пак утврђује за кога су у моменту избора Владе гласали народни посланици који су *тренутно* (то јест у моменту предлагања чланова Комисије) чланови одређене ПГ. Код већине посланичких група неће постојати битне разлике, али је такође могућа ситуација да опозиционој посланичкој групи која је бројала пет чланова приступи шест народних посланика који су иницијално подржавали Владу (или обрнуто), након чега би се отворило питање да ли та ПГ припада кластеру предлагача из „власти“ или

„опозиције“. Крајње решење ових питања зависи од политичког договора, али је сврха коментара да се укаже да постојећи концепт може довести до ситуација у којима Закон не нуди јасан одговор.

Овлашћени предлагачи – ПГ са једнаким бројем чланова

Члан не садржи одредбу која би била примењена у случају да постоји више посланичких група које имају једнак број чланова (нпр. пета и шеста из владајућих странака или трећа и четврта из опозиционих), нити постоји норма другог прописа чијом би се сходном применом могла „попунити“ та правна празнина.

Овлашћени предлагач не жели да искористи право предлагања додатних чланова

Постоји правна празнина за случај да посланичке групе власти или опозиције не желе да искористе право предлагања чланова, као и у случају из последњег става члана 22в, уколико удружења или највећа посланичка група власти не искористе право да предложе додатне чланове.

Позив удружењима

У члану 22д нелогично је то што се позив упућује само удружењима која су у *последња три изборна поступка* посматрала изборе, јер квалификованост удружења у члану 22б није везана за последња три изборна поступка.

Непостојање рока

У члану 22е недостаје рок у којем Надлежни одбор утврђује листу кандидата.

Овлашћени предлагач више не постоји

Члан 22и ст. 1. садржи правну празнину за случај да овлашћени предлагач ранијег члана више не постоји у моменту када би требало да предложи новог члана ради попуњавања упражњеног места (нпр. ПГ у постојећем сазиву је расформирана, удружила се са другом посланичком групом, странка чија је посланичка група предлагала члана није ушла у нови сазив Народне скупштине, удружење је престало са радом).

Овлашћења Комисије – правна празнина

Члан 22ј садржи могуће правне празнине, као и неке одредбе које нису адекватне.

У ставу 2. је прописано да се „за вршење овлашћења из става 1. тач. 1)-7), 11), 13)-22), 24-27) и 32) не доноси се посебна одлука Комисије“. Коришћење израза „посебна одлука Комисије“ имплицира да се доноси нека *општа* одлука (која уређује начин вршења тих овлашћења), те би, уколико је то намера предлагача требало прецизирати одредбу (о којој општој одлуци је реч) или брисати реч „посебну“.

Овлашћења Комисије – покретање прекршајног поступка

Као што смо [указали](#) непосредно ОДИХР у вези са њиховим разматрањем ранијих нацрта овог закона, ТС сматра неадекватним решење према којем је неопходно да Комисија *донесе одлуку* у вези са ст. 1. т. 10). који се односи на овлашћење подношења захтева за покретање поступка за утврђивање

одговорности ако у поступку утврђивања чињеница о управљању и тачности бирачког списка нађе да постоје основи сумње да је дошло до кршења закона тако што повреду закона пријављује надлежним органима, а нарочито т. 29) која се односи на подношење захтева за покретање прекршајног поступка против одговорног лица у органу јавне власти које не поступи у складу са њеним налозима.

Наиме, ако је Комисија већ утврдила (нпр. у неком извештају) да постоје основи сумње да је дошло до кршења Закона, или ако стручна служба Комисије достави информацију да није поступљено по одређеном налогу Комисије (нпр. за достављање неког документа), требало би Законом утврдити дужност (нпр. председника Комисије) да у одређеном року поднесе захтев за покретање прекршајног поступка или пријаву за друго кршење закона. У супротном би покретање поступка због кршења Закона које је ван сваке сумње (нпр. тражена документа или извештај нису достављени у датом року) или произлази из већ донетих одлука Комисије, зависило од постизања сагласности међу члановима или времена када ће то питање бити уврштено на дневни ред. Сличну мањкавост садржи Закон о електронским медијима, где Савет тог тела мора да одлучи о покретању прекршајног поступка и поред чињенице да су повреде несумњиво утврђене и документоване од стране стручне службе тог тела.

Успостављање форме за пријаве грађана

У вези са чланом 22о и прелазним одредбама (члан 14) скрећемо пажњу да би требало или предвидети посебан рок за успостављање посебне форме путем које грађани могу да подносе примедбе или прецизирати да веб-сајт Комисије од почетка мора да садржи и ту форму.

Одређивање секретара Комисије

У члану 22л ст. 2. скрећемо пажњу на то да у прелазним одредбама није прописан рок за одређивање секретара и заменика секретара Комисије (нпр. најкасније до дана избора чланова).

Буџет Комисије

На основу одредаба члана 22л овог члана није у потпуности јасно какав је статус Комисије у смислу Закона о буџетском систему и других повезаних прописа. На основу овог члана би се могло закључити да Комисија нема својство ни директног ни индиректног буџетског корисника, а да, с друге стране, Комисија може да ангажује стручна лица и да на тај начин преузме обавезе за буџет Републике Србије (односно буџетског корисника Народна скупштина). Супротно томе, у члану 22м се говори о финансијском плану Комисије „који мора бити усклађен са финансијским планом Народне скупштине“. Та одредба указује да би Комисија могла имати својство индиректног корисника буџета (јер они доносе финансијске планове), што би било боље решење.

Стога би требало размотрити да ли је потребно прецизирање одредбе члана 22л, тако да у пракси рада не би било спора око тога ко преузима обавезе у име Комисије или да не буде ограничено вршење овог овлашћења.

ТС такође сматра да би Комисија требало да буде учесник у процесу израде предлога финансијског плана Народне скупштине. Уколико Комисија нема статус ни директног ни индиректног буџетског корисника, онда би било нужно прописати додатна правила у овом Закону, док уколико има својство индиректног корисника буџета то није неопходно.

У вези са буџетским питањима скрећемо пажњу и на члан 14. у којем није именован обвезник (ко успоставља веб-сајт Комисије).

Прекршајне казне

У вези са чланом 6 Нацрта, односно чланом 25. Закона, указујемо да би требало проверити распоне прописаних новчаних казни и прописивања посебних казни за предузетнике (члан 39. Закона о прекршајима), као и могућности да за прекршај одговара орган (члан 17. ст. 2. истог закона), јер се чини да постоји неусклађеност са нормама тог општег закона.

Такође, сматрамо да би дуготрајно поступање у прекршајном поступку могло да угрози остваривање циљева због којих се овај закон предлаже, па би требало размотрити могућност да се утврде посебни кратки рокови за поступање прекршајних судова.

Најзад, у примени Закона би требало обратити посебну пажњу на то да неке од радњи које су прописане као прекршај могу садржати елементе појединих кривичних дела која су већ прописана (у вези са чиме треба спречити наступање ситуације у којој би одлуком у прекршајном поступку била избегнута кривична одговорност, у складу са ставовима европских и домаћих судова о примени начела *ne bis in idem*).

Друга опција је да се размотри могућност да се уместо прекршајне пропише кривична одговорност у случајевима намерне опструкције рада Комисије вршењем појединих радњи које су тренутно третиране као прекршај, што би било сасвим примерено.

Рокови

Као што смо и раније коментарисали, ТС сматра да су рокови из члана 11, 12. и 15. Нацрта превише дуги, имајући у виду да су припреме за спровођење ових радњи вероватно већ делимично спроведене током претходних месеци. Таква претпоставка је заснована на чињеници да су кључне одредбе од значаја за поступање МУП и МДУЛС постојале у неизмењеном или сличном облику и у раније објављеним Нацртима, и да су доношење и примена овог закона представљени као приоритет за извршну и законодавну власт у Републици Србији.

7