|  |
| --- |
| Варшава, 28. март 2025. Мишљење-Бр: ОДИХР-538/2025 |
| **МИШЉЕЊЕ О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈЕДИНСТВЕНОМ БИРАЧКОМ СПИСКУ** |
| **СРБИЈА** |
| У овом мишљењу су искоришћени прилози госпође Марле Мори (Marla Morry), међународног правника и експерта за изборе  Засновано на енглеском преводу Нацрта закона који је обезбедила Народна скупштина Републике Србије |
|  |
| ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права |
| Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Варшава  Канцеларија: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605  [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org/) |

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ И КЉУЧНЕ ПРЕПОРУКЕ

Предложене измене представљају напор да се делимично испуне две кључне препоруке ОДИХР-а изнете у његовим извештајима о посматраним изборима које се односе на транспарентност и тачност Јединственог бирачког списка (ЈБС).

Нацртом закона који је припремила Српска напредна странка (СНС) се уводе чланови који налажу Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) да стави бирачке спискове на јавни увид и детаљно прецизира обим података о личности који се обелодањују, уз додавање додатних одредби о заштити података о личности. Такође се ближе регулише приступ политичких странака и других актера ЈБС. Нацртом се предлаже оснивање *ad hoc* комисије за ревизију, верификацију и контролу података о бирачима из бирачког списпа.

Конкретно, Нацрт покрива следеће аспекте ранијих препорука ОДИХР-а:

* Да се делимични подаци из бирачких спискова ставе на јавни увид;
* Да се осигура да се законом прецизира који подаци о бирачу треба да буду доступни јавности на увид и да се осигура законит и безбедан приступ овим подацима;
* Да се периодично објављују подаци о упису бирача, разврстаних према различитим типовима ажурирања;
* Да се олакша ревизија ЈБС од стране независних стручњака уз учешће различитих заинтересованих страна, укључујући политичке странке и цивилно друштво, уз омогућавање приступа подацима о упису бирача за сврху ревизије;
* Да се предложе одређени елементи ревизије евиденције грађана (иако није предвиђена потпуна ревизија евиденција грађана).

Како не би било препрека у евентуалној примени измењеног закона, препоручује се да се додатно размотри његово даље усаглашавање са законима о заштити података о личности и да се уведу експлицитне одредбе које би отклониле нејасноће у погледу поштовања закона о заштити података о личности и тиме омогућило боље разумевање права и обавеза које спроводе различити актери који контролишу и приступају подацима о упису бирача.

У Нацрту закона се не обрађује питање регулисања активног бирачког права грађана Србије који немају пребивалиште у Србији, како би се гарантовало универзално право гласа и спречило неоправдано одузимање права гласа или неједнак третман бирача, како је раније препоручио ОДИХР. Стога се препоручује да се овај аспект размотри током консултација.

Пре припреме овог Мишљења, ОДИХР је доставио неформалне коментаре на радне верзије Нацрта закона као одговор на захтеве Радне групе за унапређење изборног процеса (Радна група) коју је формирао Одбор за уставна питања и законодавство, а у оквиру Пројекта ОДИХИР-ове подршке изборним реформама на Западном Балкану. У својим неформалним коментарима достављеним скупштинској Радној групи, ОДИХР је препоручио да се усагласе текстови нацрта амандмана СНС-а и Центра за

истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), јер се сматра да сваки од њих садржи одређене позитивне карактеристике, и да се ово усаглашавање спроведе на колегијалан и инклузиван начин кроз садржајан процес консултација.

Нажалост, чланови Радне групе нису могли да раде на колегијалан и конструктиван начин којим би се дошли до усаглашеног текста који би размотрио релевантни скупштински одбор и заинтересоване стране. ОДИХР понавља свој позив да се нацрти закона усагласе и да нацрт(нацрти) закона буду предмет инклузивних, опсежних и ефикасних консултација, укључујући и са цивилним друштвом како би се повећало поверење јавности у процес. Осим тога, известан број процедуралних неправилности у спровођењу процеса јавних консултација довео је у питање благовремену, инклузивну и аутентичну природу процеса.

Свеукупно гледано, Нацрт закона је у складу са ранијим препорукама ОДИХР-а из извештаја о посматраним изборима и, ако се спроведе, пружа солидну основу за њихово поштовање. Међутим, ОДИХР напомиње да - иако су актуелном верзијом Нацрта закона спроводе одређене препоруке из његових Неформалних коментара на ранију верзију нацрта достављених скупштинској Радној групи - њиме се неколико препорука не испуњава и он садржи проблематичну прераду раније одредбе о процесу одлучивања Комисије за ревизију коју је ОДИХР претходно био позитивно оценио.

Даље, ОДИХР подстиче релевантне заинтересоване стране и органе власти да размотре препоруке изнете у овом Мишљењу ради могућег укључивања у Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку (ЈБС). Конкретније, и уз оно што је горе наведено, ОДИХР даје следеће препоруке за даље унапређење предложених измена ЗЈБС:

1. Проширити обухват овлашћења за вршење провере ЈБС укључивањем организација цивилног друштва и посматрачких група; [став 22]
2. Побољшати јасноћу Нацрта закона код регулисања поступка ревизије тако што ће се или предложити ново поглавље у Закону о ЈБС или назначити где се предложени чланови убацују и преуредити редослед и нумерацију чланова; [став 25]
3. Изменити одредбе о саставу Комисије за ревизију и о захтевима који се односе на одлучивање тако да носе већи потенцијал за повећање поверења јавности у ревизију и стварне и перципиране независности ревизије; [став. 28]
4. Размотрити механизам за доношење одлука који би прописивао најмање по један глас од сваке групе чланова у Комисији за ревизију (владајућа, опозиција и групе грађана) како би се умањио ризик од блокирања прописивањем услова од најмање по два гласа сваке групе; [став 32]
5. Додатно проширити списак области које ће бити предмет ревизије, укључивањем области као што су ревизија правног и регулаторног оквира ЈБС и ревизија јавне комуникације и едукације бирача у вези са поступком уписа бирача; [став 33]
6. Размотрити учешће чланова Комисије за ревизију на састанцима скупштинског одбора на којима се разматрају њен Извештај о ревизији и препоруке; [став 35]
7. Предвидети учешће посматрача у раду Комисије за ревизију и предвидети пленарне презентације на којима се детаљи рада Комисије редовно разматрају са широм групом заинтересованих страна; [став 36]
8. Успоставити трајни механизам за периодичну ревизију ЈБС или овластити Комисију за ревизију да спроводи периодичне ревизије, чија ће учесталост и обим бити јасно дефинисани законом и прописима. [став 38]

***Ове и додатне препоруке дате у тексту овог Мишљења, свугде су исписане масним словима (болд).***

***У оквиру свог мандата да пружа помоћ државама учесницима ОЕБС-а у спровођењу њихових обавеза у оквиру ОЕБС-а у области људске димензије, ОДИХР, на захтев, разматра нацрте и постојеће законе ради оцене њихове усаглашености са међународним стандардима људских права и обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и даје конкретне препоруке за побољшање.***

САДРЖАЈ

1. **Увод..................................................................................... 6**
2. **Опсег мишљења .. ........................................................... 7**
3. **Правна анализа и препоруке.............................................. 8**
4. [Релевантни међународни стандарди људских права и обавезе ОЕБС-а у области људске димензије 8](#_TOC_250005)
5. [Основне информације и контекст 9](#_TOC_250004)
6. [Предлог измена Поглавља II Поступак вођења бирачког списка, Одељак 4 – Излагање делова бирачког списка и закључење бирачког списка 10](#_TOC_250003)
7. [Предлог измена Поглавља IV: Посебна права учесника на изборима – Право на увид и подношење захтева за промену у бирачком списку и ново Поглавље VIа о заштити података о личности 11](#_TOC_250002)
8. [Предложено ново Поглавље/чланови Закона о јединственом бирачком списку у вези са његовом ревизијом и вођењем 13](#_TOC_250001)
9. [Процес припреме и усвајања Нацрта закона 19](#_TOC_250000)
   1. Оцена утицаја и партиципаторни приступ 19
   2. Родно-неутрална израда прописа 22

**АНЕКС:** Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку

**I. УВОД**

1. Председница Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије упутила је 10. фебруара 2025. године Канцеларији ОЕБС-а за демократске институције и људска права (у даљем тексту: ОДИХР) захтев за правну оцену Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку (ЗЈБС) који је 23. јануара 2025. године Скупштини поднео народни посланик Угљеша Мрдић (у даљем тексту: „Нацрт закона“).
2. Пре припреме овог Мишљења, ОДИХР је доставио неформалне коментаре на радне верзије Нацрта закона као одговор на захтеве Радне групе за унапређење изборног процеса (Радна група) коју је формирао Одбор за уставна питања и законодавство, а у оквиру Пројекта ОДИХИР-ове подршке изборним реформама на Западном Балкану.[[1]](#footnote-1) Том приликом, ОДИХР је напоменуо да је спреман да достави формалну оцену новопредложеног закона везаног за изборе који ће Радна група упутити Народној скупштини.
3. У неформалним коментарима ОДИХИР-а су оцењена два алтернативна предлога Нацрта закона о изменама и допунама ЗЈБС: предлог који је израдила Српска напредна странка (СНС) – који је предмет овог мишљења, у ажурираној верзији – и предлог који је израдио Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА). Ови предлози су се делимично преклапали, али су укључивали и неке значајне разлике по одређеним питањима, укључујући и одредбе којима се регулишу статус, састав и поступак одлучивања нове комисије за ревизију.
4. Након достављања неформалних коментара ОДИХР-а 28. новембра 2024. године, СНС и ЦРТА су, сваки засебно, изменили своје нацрте закона.[[2]](#footnote-2) Међутим, након гласања о сваком од предложених ажурираних нацрта, Радна група није успела да постигне потребну двотрећинску већину ни за један од нацрта, нити је могла да изради усаглашен текст. Сходно томе, 16. јануара 2025. године, председавајући Радне групе је Одбору за уставна питања и законодавство доставио два измењена нацрта на даље поступање.
5. После тога, председавајући Радне групе је тражио од ОДИХР-а да достави додатне неформалне коментаре на ажуриране верзије два предложена нацрта; ОДИХР је доставио своје ажуриране коментаре 31. јануара, односно 4. фебруара 2025. године. Ажуриране верзије два предложена нацрта делимично адресирају ОДИХР-ове препоруке за побољшање почетних нацрта, те је ОДИХР препоручио да се усагласе текстови нацрта јер се сматра да сваки од њих садржи одрђене позитивне карактеристике. ОДИХР је даље препоручио да се ово усаглашавање спроведе на колегијалан и инклузиван начин кроз садржајан процес консултација.
6. Надлежни скупштински одбор је 27. јануара 2025. године покренуо процес јавног слушања на тему два предложена нацрта. Крајем јануара и почетком фебруара 2025. чланови који су били представници пет опозиционих странака и цивилног друштва, укључујући председавајућег Радне групе повукли су се из групе, наводећи неправилности у процесу јавних консултација, и резултирајуће неповерење у процес.
7. Ови разлози за забринутост поновљени су у писму председавајућег Одбору за уставна питања и законодавство од 30. јануара, у којем се Одбор позива да поштује прописане процедуралне кораке, посебно да позове заинтересоване припаднике јавности да дају коментаре на нацрте закона који су били производ Радне групе, да организује ново јавно слушање (слушања), на којима могу да учествују сви заинтересовани грађани, и да искористи ОДИХИР-ове неформалне коментаре на ажуриране нацрте који су се ускоро очекивали. Закључно са 20. мартом, Одбор је одржао низ јавних слушања на тему два нацрта закона у неколико градова.
8. Председница Одбора за уставна и законодавна питања Народне скупштине је 10. фебруара затражила од ОДИХР-а да достави формално правно мишљење о додатно ажурираној верзији нацрта који је СНС поднео скупштинском одбору 23. јануара 2025. године.
9. ОДИХР је 14. фебруара одговорио на захтев председнице Одбора за уставна питања и законодавство, потврђујући спремност Канцеларије да припреми правно мишљење о усаглашености Нацрта закона са међународним стандардима људских права и обавезама ОЕБС-а у области људске димензије. Ово мишљење је припремљено као одговор на горе наведени захтев. У овом мишљењу се наводе неки од неформалних коментара ОДИХР-а на оба радна нацрта - СНС-а и организације ЦРТА, тамо где је то примерено за ажуриран Нацрт закон који се тренутно разматра.
10. ОДИХР је извршио ову оцену Нацрта закона у оквиру свог мандата да пружа помоћ државама учесницима ОЕБС-а у спровођењу њихових обавеза у оквиру ОЕБС-а, посебно у вези са изборним процесом. ОДИХР поздравља спремност српских власти да следе изборне препоруке дате у овом документу и спреман је да пружи помоћ властима Србије у даљем унапређивању изборног процеса.[[3]](#footnote-3)

**II**. **ОПСЕГ МИШЉЕЊА**

1. Ово Мишљење не представља потпуну и свеобухватну анализу целокупног правног и институционалног оквира који регулише изборе у Србији. Усмерено је на усаглашеност Нацрта закона са међународним стандардима и добром праксом у изборним стварима и у њему се истичу предлози измена којима би могле да се спроведу претходне препоруке ОДИХР-а које се односе на изборе. Стога, ово Мишљење треба читати заједно са препорукама које је ОДИХР дао током претходних активности посматрања избора, и с тим у вези, мора се нагласити да нерешене препоруке ОДИХР-а и даље важе.[[4]](#footnote-4)
2. У овом Мишљењу се износе кључна питања и дају назнаке области које изазивају забринутост. У интересу концизности, оно је више концентрисано на оне одредбе које захтевају измене или побољшања него на позитивне аспекте Нацрта закона. Правна анализа која следи заснива се на међународним и регионалним стандардима, нормама и препорукама који се односе на људска права и владавину права, као и релевантним обавезама ОЕБС-а у области људске димензије. У Мишљењу се такође истичу, како је примерено, добре праксе других држава чланица ОЕБС-а у овој области.
3. Осим тога, у складу са Конвенцијом о елиминисању свих облика дискриминације жена[[5]](#footnote-5) (у даљем тексту „CEDAW ”) и ОЕБС-овим Акционим планом за унапређење родне равноправности из 2004. године и обавезама уродњавања ОЕБС-ових активности, програма и пројеката, ово Мишљење интегрише, како је примерено, родну перспективу и перспективу различитости[[6]](#footnote-6).
4. Ово мишљење је засновано на незваничном преводу Нацрта закона на енглески језик који је доставила Народна скупштина Републике Србије, а који је приложен овом документу као Анекс. Могућа је појава заблуда проистеклих из превода. У случају превођења Мишљење на други језик, меродавна ће бити верзија на енглеском језику.
5. Имајући у виду горе наведено, ОДИХР жели да нагласи да ово Мишљење не спречава ОДИХР да у будућности формулише додатне писмене или усмене препоруке или коментаре о разматраним питањима у Србији.

**III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРУКЕ**

# Релевантни међународни стандарди људских права и обавезе ОЕБС-а у области људске димензије

1. Основни релевантни међународни стандарди и примери добре праксе који се односе на Нацрт укључују:
   * Став 6. [Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године](https://www.osce.org/odihr/elections/14304), који прописује слободно изражавање воље људи кроз периодичне и исправне изборе и поштовање права грађана на учешћу у управљању својом земљом било директно или преко слободно изабраних представника и став 7. који наглашава опште и једнако право гласа пунолетних грађана.
   * [Међународни пакт о грађанским и политичким правима](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights), члан 25. и Општи коментар 25, „[д]ржава мора предузети делотворне мере како би осигурала да сва лица која имају право гласа могу да остваре то право“.
   * [Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial), члан 5в, „Државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања […] политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре – на основу универзалног и једнаког бирачког права, права учествовања у влади као и у управљању јавним пословима, на свим нивоима, и права приступа, под једнаким условима, јавним функцијама.”
   * [Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије Савета Европе](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) захтева а) вођење сталног бирачког списка и његово редовно и континуирано ажурирање, б) објављивање бирачког списка и развој административних процедура, које подлежу судској контроли, како би се омогућиле исправке бирачког списка.
   * Резолуција Уједињених нација (УН) бр. 45/95: Смернице за регулисање компјутеризованих датотека о запосленима, и ОДИХР-ов Приручник за посматрање уписа бирача који пружа додатне појединости и упутства о питањима уписа бирача у бирачки списак и његовом посматрању.[[7]](#footnote-7)

# Опште информације и контекст

1. ЗЈБС је усвојен 2009. године и њиме се уређује јединствени регистар држављана Републике Србије који имају бирачко право. Предложени нацрти измена и допуна односе се на чланове 14, 17. и 21. ЗЈБС, везаних за јавни увид, приступ и објављивање података који се тичу јединственог бирачког спискс (ЈБС), и уводе нове чланове о заштити података о личности и ревизији ЈБС.
2. ЈБС је био предмет бројних дугогодишњих препорука ОДИХР-а изнетих у извештајима о посматраним изборима, углавном заснованих на уоченој недовољној тачности и транспарентности бирачких спискова. Препоруке се односе, директно или индиректно, на општу потребу да се повећа поверење јавности у тачност бирачких спискова. Укратко, ОДИХР је у више наврата дао препоруку властима да олакшају свеобухватну ревизију ЈБС и, у одређеној мери, матичних књига како би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности. ОДИХР је препоручио да такву ревизију спроводе независни стручњаци и да укључи релевантне заинтересоване стране, укључујући представнике релевантних министарстава, политичких странака и цивилног друштва. Поред тога, ОДИХИР је препоручио да се, у циљу повећања поверења јавности у тачност бирачких спискова, објављују подаци о упису бирача који су довољно детаљни да омогуће суштинску проверу њихове тачности.
3. Конкретно, ОДИХР је препоручио следеће:

* Неопходно је предузети удружене мере како би се решили стални проблеми који се јављају са тачношћу бирачких спискова. Треба размотрити могућност реорганизације извода из бирачког списка на један практичнији начин. *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 7/2017).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
* У циљу повећања поверења јавности у квалитет извода из бирачког списка, требало би размотрити могућност објављивања једног дела података садржаних у изводима из бирачког списка због могућности излагања истих на увид јавности у складу са законом и најбољом међународном праксом *(Препорука ОДИХР-а број 13/2017).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
* Изводи из бирачког списка треба да будуу доступни јавности на увид. Закон о јединственом бирачком списку и Закон о заштити података о личности треба да буду усаглашени и да детаљно пропишу обим личних података бирача који сме бити обелодањен, као и који је то безбедан и законит приступ тим подацима *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 6/2020).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
* Да би се одговорило на забринутости поводом тачности бирачких спискова, органи власти би требало да ураде ревизију Јединственог бирачког списка чим то у пракси буде могуће *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 10/2020).* Процењено је да ово није испуњено 2023. године.
* Да би се повећала транспарентност уписа у бирачки списак и поверење у бирачки списак, органи би могли да размотре периодично објављивање података о упису у бирачки списак, разврстани по различитим врстама ажурираности, као и број гласача уписаних по општинама *(Препорука ОДИХР-а број 16/2020).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
* Да би се одговорило на забринутост поводом тачности бирачких спискова и повећало поверење јавности, органи власти би требало да омогуће спровођење потпуне ревизије Јединственог бирачког списка и евиденције о грађанима чим то у пракси буде могуће, уз учешће релевантних актера, укључујући политичке странке и цивилно друштво. *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 3/2022).* Процењено је да ово није испуњено 2023. године.
* Да би се гарантовало универзално право гласа и спречило неоправдано одузимање права гласа или неједнак третман бирача, требало би размотрити увођење објективних, разумних и недискриминаторних процедура за упис у бирачке спискове грађана који немају стално пребивалиште и могућности да ти грађани остваре своја бирачка права. *(Препорука ОДИХР-а бр. 13/2022).* Процењено је да ово није испуњено 2023. године.
* Да би се одговорило на забринутости у вези са тачношћу бирачког списка и повећало поверење јавности, требало би преиспитати релевантне законе, прописе и праксе како би се омогућио приступ подацима о регистрацији бирача и олакшало спровођење значајне ревизије ЈБС уз учешће релевантних актера, укључујући политичке странке и цивилно друштво, а у складу са стандардима заштите података (*ОДИХР приоритетна препорука 4/2023).* Процењено је да ово није спроведено 2024. године.
* Да би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности, власти би требало да омогући потпуну ревизију Јединственог бирачког списка и евиденција грађана, коју би спроводили независни стручњаци уз учешће релевантних актера, укључујући представнике релевантних министарстава, политичких странака и цивилног друштва *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 3/2024).* Имплементација ове препоруке ће бити оцењена приликом наредних изборних активности ОДИХР-а.
* Да би се повећало поверење јавности у тачност бирачких спискова, Министарство за државну управу и локалну самоуправу требало би да објави довољно детаљних података о бирачима уписаним у бирачки списак који би омогућили суштински проверу тачног броја бирача. *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 4/2024).* Имплементација ове препоруке ће бити оцењена приликом наредних изборних активности ОДИХР-а.

Предложене измене и допуне Нацрта закона који се тренутно разматра односе се на наведене препоруке.

# Предлог измена Поглавља II: Поступак вођења бирачког списка, Одељак 4: Излагање делова бирачког списка и закључење бирачког списка

1. Нацртом закона, члану 14. се додаје став 3. којим се уређује објављивање бирачког списка, а члану 17. се додају ставови 2. и 3. којима се уређује закључење бирачких спискова. Предложеним чланом 17.3 предвиђа се приступ личним подацима бирача уношењем јединственог матичног броја грађанина и броја личне карте, чиме се обезбеђује законит приступ овим подацима.[[8]](#footnote-8) Предложеним чланом 17.2 захтева се од Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) да, након закључења ЈБС „на својој веб-презентацији, омогући увид у податке о бирачима.“ Подаци који се објављују треба да буду разврстани по бирачким местима у територијално-административној јединици, и да садрже име, имеједног родитеља и презиме, назнаку да ли је бирач у извод из бирачког списка уписан по основу пребивалишта или боравишта, као и податке о броју бирача по домаћинству, односно адреси и броју стана. Овај предлог је позитиван јер јасно прецизира који подаци о бирачу треба да буду изложени јавности на увид. Поред тога, предложеним чланом 14.3 осигурава се објављивање (на сваких седам дана, до закључења ЈБС) промена података о упису бирача, разврстаних по различитим типовима ажурираности.
2. Јавни приступ подацима из ЈБС подстиче транспарентност, одговорност, инклузивност и поверење у изборни процес дајући грађанима и, у извесној мери, кандидатима и посматрачима избора, могућност да провере њихову тачност. Важећи ЗЈБС не прецизира податке из бирачког списка који се стављају на увид јавности; у пракси, када се бирачки спискови ставе на увид јавности, они укључују само имена и презимена бирача, што не омогућава ефективну проверу. Позитивно је што је Нацртом закона предвиђен списак широког спектра података које је потребно објавити, као што је напред наведено, укључујући и информације о изменама бирачког списка, што би омогућило ефикаснији јавни увид и анализу кретања у ЈБС. Оваква кретања су важна за ревизије ЈБС, али и за процену и откривање могућих неправилности, чиме се доприноси тачности и поверењу у ЈБС.
3. Ове измене и допуне предвиђене Нацртом закона су у складу са ранијим препорукама ОДИХР-а, конкретно број 13/2017, 6 и делом 16/2020, 4/2023 и 4/2024.[[9]](#footnote-9) Ове измене и допуне су такође усклађени са Кодексом добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, којим се предвиђа да „бирачки спискови морају бити објављени“[[10]](#footnote-10). Међутим, изменама и допунама се не узима у обзир препорука ОДИХР-а да се објави укупан број бирача уписаних по општини (16/2020). Поређења ради, предложеним нацртом центра ЦРТА се ово питање решава тако што се захтева да се укупан број бирача уписаних по општини објављује сваких седам дана. ***Да би се додатно повећала транспарентност уписа бирача и поверење у бирачки списак, могла би се размотрити могућност да се у предложени нацрт укључи периодично објављивање броја бирача уписаних по општини. Осим тога, приступ ЈБС треба да буде дозвољен како током редовног вођења евиденција грађана и бирачког списка, тако и током предизборног периода, а не само у време закључивања бирачког списка како је предложено у Нацрту закона***.[[11]](#footnote-11)

# Предлог измена Поглавља IV: Посебна права учесника на изборима – Право на увид и подношење захтева за промену у бирачком списку и ново Поглавље VIа о заштити података о личности

1. Нацртом закона се предлаже измена члана 21. ЗЈБС. Предложеном изменом се појашњава да чланови Републичке изборне комисије (РИК) и предлагачи изборне листе која је проглашена правно ваљаном (политичка странка, коалиција или група грађана) има право приступа свим подацима о бирачима у ЈБС, осим јединствених матичних бројева грађана. Предлагач може да подноси и захтеве за уношење измена у ЈБС, уз које мора бити приложено овлашћење дотичног бирача и одговарајући доказ. У примени ове одредбе, акценат треба ставити на спречавање било какве потенцијалне злоупотребе података, посебно у погледу циљања бирача од стране политичких страна. Предлагачи изборних листа (преко овлашћеног лица) и чланови РИК-а могу приступити подацима бирача путем посебног модула на сајту који захтева двофакторску идентификацију. Лице које приступа подацима дужно је да потпише писану изјаву о заштити поверљивости података и потврди да је упознато и да ће деловати у складу са законима који уређују заштиту података о личности и да ће приступити подацима искључиво у сврху предвиђену законом. Осим тога, предложеним новим поглављем VIа о заштити података о личности, са само једним чланом 24а, предвиђено је да ће сва лица која имају право на приступ личним подацима у ЈБС поступати са подацима у складу са законом којим се уређује заштита података о личности и искључиво ради вршења овлашћења која су им поверена законом. Такође је предвиђено да се лични подаци бирача не смеју користити у политичке сврхе, за спровођење изборних кампања или на други начин злоупотребљавати.
2. Позитивно је што се предложеним амандманом омогућава да чланови РИК-а и кандидати на изборима имају могућност провере и што је тачно наведено којим подацима они могу да приступе. верификација од стране чланова РИК-а и изборних учесника и прецизира којим подацима могу приступити. Међутим, оно што није у складу са добром праксом је да се Нацртом закона могућност проверее не проширује на посматраче.[[12]](#footnote-12) ***Ради правне сигурности, препоручује се да се утврди које могуће радње РИК може или треба да предузме ако утврди неправилности приликом приступа ЈБС и подацима бирача***.

**ПРЕПОРУКА A**

***У складу са добром међународном праксом, препоручује се да се обим провере прошири укључивањем организација цивилног друштва и група грађана које посматрају изборе. У случају да је ово регулисано, законом треба прецизирати све критеријуме које би такве организације морале да испуне.***

1. Истовремено, важно је пронаћи равнотежу између смисленог јавног објављивања и заштите података о личности. Предложени амандмани укључују више заштитних мера за повећање транспарентности бирачког списка, уз истовремену заштиту података о личности. Ове заштитне мере укључују анонимизацију и редиговање јединственог матичног броја грађана и контролу приступа кроз верификацију у два корака. Могућност приступа само на основу личног идентификационог документа и матичног броја представља важан елемент за осигурање безбедности података. Могла би да се размотри могућност вођења евиденције заинтересованих страна које приступају подацима о упису бирача. Осим тога, укључивање предложеног члана 24а о примени закона којим се уређује заштита података о личности и изричито позивање на забрањену употребу личних података бирача, као и захтев да лица која приступају подацима ЈБС потпишу поменуту изјаву о заштити поверљивости података, додатно јачају заштиту података о личности, у складу са међународном добром праксом.[[13]](#footnote-13) Иако предложени амандмани не доводе до потпуне усаглашаности ЗЈБС са законима о заштити података о личности, како је ОДИХР препоручио 2020. године, додавање заштитних мера против манипулације подацима представља позитиван корак.[[14]](#footnote-14)

**ПРЕПОРУКА Б**

***Да би се додатно ојачала заштита података о личности и спречило неовлашћено коришћење података, могло би се размотрити проширење предложеног новог поглавља о заштити података о личности додавањем изричитих одредби којима би се отклониле нејасноће у погледу усаглашености Нацрта закона са законима о заштити података о личности и на тај начин омогућило боље разумевање права и обавеза различитих актера који приступају подацима о упису бирача и прегледају их.***

1. Поред тога, неопходно је спровести едукацију бирача и циљане иницијативе којима се информишу грађани и заинтересоване стране о њиховом праву на приступ подацима и увид у њих – с једне стране, и њиховим правима (и обавезама) у погледу заштите података – с друге стране. У неким државама учесницима ОЕБС-а, законским одредбама се могу прописати специфичности едукације бирача, посебно, које информације морају бити укључене и у којим облицима је потребно да се обезбеди едукација бирача (нпр. на локалним језицима).[[15]](#footnote-15)

# Предложено ново Поглавље/чланови Закона о јединственом бирачком списку у вези са његовом ревизијом и вођењем

1. Нацртом закона се уводе додатни чланови (5-24) у вези са ревизијом, вођењем, управљањем и тачношћу ЈБС. Нејасно је, међутим, у који део ЗЈБС би били уметнути ови чланови. За потребе овог Мишљења, ови чланови ће бити анализирани према нумерацији предвиђеној у Нацрту закона. Поред тога, иако постоји слична формулација за многе делове на тему ревизије раније предложених нацрта СНС-а и Удружења ЦРТА, како је оцењено у неформалним коментарима ОДИХР-а, формулација другог предлога понудила је правно свеобухватнију верзију јер се јасно наводи да ће Поглавље о оснивању Комисије за ревизију бити додато после Поглавља V, као ново Поглавље Vа. Нацрт Удружења ЦРТА такође се чини јаснијим у погледу редоследа и нумерације чланова и логичног поретка чланова.[[16]](#footnote-16)

**ПРЕПОРУКА В**

***Ради јасноће, препоручује се да се или предложи ново поглавље о ревизији у ЗЈБС или назначи где ће предложени чланови бити уметнути и да се редослед и нумерисање предложених чланова о процесу ревизије прегледају и, по потреби, реструктурирају.***

1. ОДИХР је више пута препоручио спровођење независне свеобухватне ревизије како би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности.[[17]](#footnote-17) Позитивно је то што се Нацрт закона односи на пуну ревизију ЈБС од стране посебно именоване комисије.
2. Чланом 5. се предлаже успостављање привремене комисије за ревизију, проверу и контролу тачности и ажурирања ЈБС (у даљем тексту „Комисија за ревизију“). У складу са чланом 6. Нацрта закона, задатак ове Комисије за ревизију је да у року од девет месеци изврши ревизију ЈБС и о томе достави извештај Народној скупштини у року од 30 дана од извршене ревизије, укључујући препоруке за побољшање тачности и ажурирање ЈБС. Насупрот томе, у предложеном нацрту Удружења ЦРТА, како је оцењено у ОДИХР-овим неформалним коментарима, предлаже се образовање сталног тела надлежног за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања ЈБС, којем се дају статутарна овлашћења као независном и самосталном телу што би служило побољшању ефикасности његовог рада, спречило да оно буде пристрасно, и повећало транспарентност и одговорност, уз јак потенцијал за повећање поверења у ЈБС.
3. Чланом 10. Нацрта закона предлаже се да Народна скупштина (дискреционом одлуком) може да успостави нову Комисију за ревизију за спровођење нове ревизије ЈБС, али се не налаже периодична ревизија ЈБС, како је то ЦРТА предложила у свом нацрту путем успостављања сталне комисије, као мере за повећање одрживости процеса вођења ЈБС и одржавања поверења јавности после једнократних ревизија.[[18]](#footnote-18)

**ПРЕПОРУКА Г**

***Требало би размотрити успостављање дугорочних мера за тачност ЈБС, које су кључне за одржавање поверења јавности. У том смислу, може се размотрити или успостављање сталног механизма за периодичну ревизију ЈБС или давање мандата Комисији за ревизију да спроводи периодичне ревизије, чија ће учесталост и обим бити јасно дефинисани законом и прописима.***

1. Чланом 11. предвиђа се чланство у Комисији за ревизију. Комисију ће сачињавати независни стручњаци које предлаже Народна скупштина на предлог кључних изборних актера (главних владајућих и опозиционих странака у Народној скупштини и цивилног друштва), у складу са претходним препорукама ОДИХР-а.[[19]](#footnote-19) Релевантна министарства су такође укључена да учествују у раду Комисије за ревизију (члан 22), без овлашћења за доношење одлука. Одабир ревизора унутар државне управе, који се одређују на *ad hoc* основи, један је од начина за вршење ревизије ЈБС. У складу са ранијим препорукама ОДИХР-а, модалитети који подразумевају да власт, опозиција и цивилно друштво предлажу стручњаке представљају адекватну основу за независан процес прихватљив за заинтересоване стране. Међутим, иако се предлогом омогућава инклузивна и евентуално независна Комисија, која би укључивала и власт и опозицију, Нацртом закона би могла да се обезбеди већа непристрасност и баланс ако би се укључио сличан број стручњака које предлажу власт и опозиција, као што је предвиђено у предлогу Удружења ЦРТА (владајућа већина, опозиција и организације цивилног друштва предлажу сваки по три члана).[[20]](#footnote-20) Осим тога, показало се да ангажовање угледних актера цивилног друштва у процесима изборне реформе повећава поверење јавности у те процесе; стога, треба имати у виду да повећање броја представника цивилног друштва – од два од десет чланова предложених у Нацрту закона – може имати већи потенцијал да повећа поверење јавности у рад Комисије за ревизију и стварну и перципирану независност ревизије. Чланом 20. Нацрта предлаже се смењивање на месту председника Комисије за ревизију свака три месеца, при чему ће први председавајући бити члан којег су предложила удружења (групе грађана).[[21]](#footnote-21) Први председник који је из удружења додаје елемент неутралности у одлучивање Комисије за ревизију. Састав Комисије за ревизију предложен у Нацрту закона и састав предложен у нацрту Удружења ЦРТА обезбеђују адекватне основе за успостављање независне Комисије за ревизију, али би могле да се размотре даље гаранције за њено независно функционисање.

**ПРЕПОРУКА Д**

***Да би се обезбедила стварна и перципирана независност Комисије за ревизију и добило поверење јавности у њен рад, препоручује се да пре постизања сагласности о њеном коначном саставу који ће бити предложен у нацрту, ова тема буде предмет инклузивних консултација између власти, опозиције и цивилног друштва.***

1. Чланом 12. Нацрта закона прецизира се стручна спрема и искуство које је потребно да би неко био члан Комисије за ревизију, али се не обезбеђује да укупан састав има комбинацију свих потребних вештина за такву Комисију. Нацрт закона садржи довољно појединости да се обезбеди да у Комисију за ревизију буду именовани компетентни стручњаци са одговарајућим вештинама и искуством. Међутим, да би се осигурало да је Комисија за ревизију компетентна да спроведе потпуну и смислену ревизију, ***препоручује се да се предвиди да ревизорски тим као целина обавезно мора да укључује комбинацију свих потребних вештина за процену свих ревизорских метрика (технолошке, методолошке, комуникационе, ИКТ, базе података и правне).*** Предлог да се на позив Комисије за ревизију укључе међународне организације и стручњаци (члан 22) је позитиван јер такво присуство може додатно помоћи повећању поверења јавности у процес и ЈБС.[[22]](#footnote-22) Члановима 13 – 19 детаљно се прописује процедура предлагања кандидате.
2. Што се тиче техничког аспекта, нумерисање ставова у члану 22. треба ревидирати како би се обезбедила јасна презентација. Садашњи члан 22 има ставове 1, 2. и 3. и затим поново 1, 2. и 3. Модалитети учешћа стручњака у оквиру сваког скупа ставова се разликују те се може размотрити подела овог члана на два дела.
3. Чланом 24. Нацрта закона предвиђа се да ће се рад Комисије за ревизију финансирати из буџета Републике Србије, што наглашава национално власништво над процесом. ***Важно је јасно предвидети механизам финансирања и обезбедити да довољно средстава буде доступно на време како би Комисија за ревизију заврши свој рад у складу са законом.*** Чланом 24. предлаже се месечна накнада за чланове Комисије за ревизију у висини просечне зараде у Србији. Обезбеђивање накнаде ће олакшати процес проналажења квалификованих и добро обучених независних стручњака који ће испунити мандат Комисије за ревизију (у поређењу са претходном верзијом Нацрта СНС-а која није предвиђала никакву надокнаду). ***Међутим, могло би се размотрити повећање накнаде како би се она ускладила са специјализованом и осетљивом природом таквог посла***.
4. Чланом 19. Нацрта закона предвиђено је да Комисија за ревизију своје одлуке доноси двотрећинском већином гласова свих својих чланова, под условом да за њих гласају најмање два од пет чланова које је предложила скупштинска већина, најмање два од три члана које је предложила опозиција и најмање један од два члана које су предложила удружења. Услов да најмање по два члана из сваке од група чланова гласају за усвајање одлуке носи ризик блокирања процеса одлучивања Комисије за ревизију. Конкретно, претходна верзија члана 19. захтевала је да само по један члан из сваке од група чланова гласа за одлуку (а не два члана сваке парламентарне групе као што предвиђа тренутни Нацрт), што је позитивно оцењено у ОДИХР-овим неформалним коментарима.[[23]](#footnote-23) Даље, да би се спречили застоји у доношењу одлука, могло би се размотрити давање додатног места опозицији у Комисији.

**ПРЕПОРУКА Ђ**

***Да би се спречила блокада у процесу доношења одлука, требало би размотрити поновно увођење механизма за доношење одлука који би прописивао најмање по један глас (не најмање по два гласа) из сваке групе чланова (владајуће, опозиције и цивилног друштва).***

1. У члану 7. Нацрта закона наводи се који ће се подаци и процеси анализирати, уз давање широке листе области. Она укључује следеће:
   * + - Правна ваљаност одлука које доводе до промена у ЈБС;
       - Процес ажурирања и одобравања промена у ЈБС;
       - Подаци о извршеним инспекцијским надзорима и предложеним, односно наложеним мерама у оквиру инспекцијског надзора над применом прописа којима се уређује ЈБС;
       - Чињенице о вођењу и тачности ЈБС (даће основе сумње да је дошло до кршења закона, пријавом кршења закона надлежним органима);
       - Теренска контрола бирача (на основу анализе ЈБС) коју спроводи Министарство унутрашњих послова, на иницијативу Комисије за ревизију;
       - Статистички параметри кретања ЈБС и статистички параметри кретања у упису бирача;

* Подаци из ЈБС, матичних књига и евиденцији пребивалишта, боравишта и привременог боравка у иностранству на нивоу личних података (име, име оца, презиме, место и адреса пребивалишта);
* Радње у вези са одобравањем пребивалишта и боравишта грађана и праћењем статистичких кретања у ЈБС и евиденције пребивалишта и боравишта;
* Подаци МДУЛС о кретању становништва и одраз кретања становништва у ЈБС;
* Спровођење других анализа неопходних да би се утвррдио степен интегритета поступка ажурирања ЈБС; [[24]](#footnote-24)
* Анализа и поређење других евиденција од значаја за вођење ЈБС;
* Анализа података државног и других органа надлежних за послове статистике и њихово поређење с подацима из других евиденција од значаја за вођење ЈБС, као и с подацима из ЈБС;
* Анализа поступања и овлашћења службеника који воде бирачки списак и обука које они пролазе;
* Анализа опреме (софтвер и хардвер) и безбедности опреме која се користи у вођењу других евиденција од значаја за вођење ЈБС;
* Анализа безбедности база података и других евиденција од значаја за вођење ЈБС, као и законских и подзаконских аката који уређују начин вођења тих база података и евиденција.

Поред тога, Комисија за ревизију је овлашћена да иницира отклањање неправилности утврђених у ЈБС.

**ПРЕПОРУКА Е**

***Иако Нацрт закона садржи одредбе о опсежној ревизији, требало би размотрити укључивање додатних области, на пример, ревизију постојећег правног и регулаторног оквира који се односи на ЈБС како би се осигурала његова свеобухватност, правна сигурност и усаглашеност са међународним стандардима и добрим праксама, и ревизија јавне комуникације и едукације бирача о поступку уписа бирача како би се оценила његова адекватност, правовременост и довољност као критичних елемената за обезбеђивање транспарентности и поверења у бирачки списак. Експлицитно укључивање свих области за ревизију ће осигурати да Комисија за ревизију добије приступ релевантним подацима и информацијама.***

1. Чланом 7. Нацрта закона релевантни државни и други органи се изричито обавезује да Комисији за ревизију доставе све податке и информације, који се чине довољним да се обезбеди адекватан приступ евиденцијама и информацијама, укључујући ИКТ апликације, неопходним за испуњавање мандата Комисије. ***Као заштитна мера за заштите приватних података, може се размотрити изричито ограничавање података доступних Комисији за ревизију на оне који су релевантни за спровођење ревизије и испуњавање њеног мандата***. У складу са приоритетном препоруком ОДИХР-а 4/2023 да процес ревизије буде у складу са стандардима заштите података, чланом 11. је предвиђено да чланови Комисије за ревизију потпишу изјаву о заштити поверљивости података, а предложени члан 24а предвиђа да сва лица који имају право на приступ личним подацима у ЈБС по било ком основу предвиђеном ЗЈБС морају да с тим подацима поступају у складу са законом којим се уређује заштита података о личности и искључиво у сврху вршења овлашћења која су им поверена законом.
2. Члановима 6 и 8-10 Нацрта закона прописан је рок за рад Комисије за ревизију и за ажурирање ЈБС. Чланом 6. је предвиђено да Комисија за ревизију треба да изврши ревизију у року од девет месеци и да о томе поднесе извештај Народној скупштини у року од 30 дана од извршене ревизије. Након разматрања Извештаја, надлежни скупштински одбори ће, у року од 30 дана од дана пријема извештаја, утврдити препоруке за унапређење тачности и ажурирања ЈБС и доставити их Комисији за ревизију и надлежним органима и организацијама. Надлежни органи и организације ће поступити по препорукама у року од 120 дана и о томе поднети извештај надлежном одбору и Комисији за ревизију. Комисија за ревизију ће, путем посебног модула, вршити надзор над ажурирањем ЈБС и спровођењем препорука надлежних скупштинских одбора, при чему ће имати приступ свим подацима у ЈБС осим јединственом матичном броју бирача. У току поступка надзора, Комисија за ревизију подноси периодичне извештаје Народној скупштини. Надлежни одбори су дужни да прате спровођење својих препорука и да о њиховом испуњењу поднесу извештај Народној скупштини. Када су све препоруке испуњене, релевантни одбор о томе треба да обавести Комисију за ревизију, када Комисији престаје мандат. Ови чланови пружају јасан и разуман временски оквир за поступак ревизије и ажурирања. **Важно је да ревизија буде завршена доста пре наредних избора, како би се обезбедило довољно времена за решавање налаза и истовремено обезбедило побољшање поверења у ЈБС**.[[25]](#footnote-25)

**ПРЕПОРУКА Ж**

***Да би се пружила прилика за тумачење техничких аспеката препорука Комисије за ревизију у вези побољшања тачности и ажурирања ЈБС изнетих у њеном Извештају о ревизији ЈБС, препоручује се да се представници Комисије позову на седнице релевантних скупштинских одбора на којима се разматра Извештај и утврђују и усвајају препоруке.***

1. Транспарентност ревизије и кораци ка изградњи поверења јавности обезбеђени су прописивањем да је рад Комисије за ревизију јаван, и обезбеђивањем јавности њеног рада објављивањем на веб-презентацији Народне скупштине (члан 23), сазива њених седница, извештаја Народној скупштини, плана рада, записника са седница и других информације из делокруга њеног рада од значаја за јавност. Под условом да се не крше закони о заштити података о личности, право на информисање фаворизује објављивање извештаја о ревизији који имају потенцијал да унапреде кредибилитет ревизије ЈБС.[[26]](#footnote-26) Нацрт члана 23 предвиђа да Комисија за ревизију може искључити јавност (вероватно са својих седница) из „законом предвиђених разлога“, што је нејасна формулација. ***Ради правне сигурности, члан 23. треба да прецизира на који закон се позива у погледу разлога за одржавање затворених седница и могао би да такве разлоге изричито наведе***. Нацрт закона не предвиђа  учешће посматрача у раду Комисије за ревизију, као мере која би додатно повећала транспарентност поступка ревизије и ажурирања, како је предложено у Нацрту Удружења ЦРТА. Чланом 7. Нацрта закона прописано је да Комисија за ревизију у сарадњи са другим заинтересованим странама, укључујући РИК, надлежна министарства и јавне медијске сервисе, иницира едукацију бирача у вези са бирачким списковима и њиховим ажурирањем и да припрема периодичне извештаје о стању бирачког списка који се достављају Народној скупштини, која их објављује (чл. 9. и 23.).

**ПРЕПОРУКА З**

***Да би се додатно повећала транспарентност, Нацртом закона би могло да се предвиди учешће посматрача у поступку ревизије и ажурирања. Такође би могло да се предвиди обезбеђивање пленарних презентација, на којима се редовно расправља о детаљима рада Комисије за ревизију са широм групом заинтересованих страна и јавности као начина да се подржи пуно учешће релевантних актера у процесу ревизије, повећа транспарентност и изгради поверење јавности у њене резултате.***

1. Нацртом закона се Комисија за ревизију не обавезује да донесе законски акт којим би се регулисало спровођење ревизије, провере и контроле тачности, нити да донесе стандардне процедуре рада. ***Ради правне сигурности и повећања транспарентности рада Комисије за ревизију, препоручује се да се Комисија обавеже да донесе регулаторни и процедурални оквир у утврђеном року након што буде пупотпуно оформљена и да га одмах објави. Може се размотрити и могућност успостављања независне интернет странице Комисије за ревизију, уместо да се она ослања на Народну скупштину за објављивање својих одлука, извештаја и других релевантних информација, како је предвиђено Предлогом закона*.**

# Процес припреме и усвајања Нацрта закона

# Процена утицаја и партиципативни приступ

1. Државе учеснице ОЕБС-а су се обавезале да осигурају да ће се закони „усвајати на крају јавног поступка, и [да ће се] прописи објављивати, што су предуслови за њихову примену”.[[27]](#footnote-27) Осим тога, кључне обавезе прецизирају да ће „[п]рописи бити формулисани и усвојени као резултат отвореног процеса који одражава вољу народа, било директно или преко изабраних представника[[28]](#footnote-28) ОДИХИР-ове Смернице у вези демократског законодавтсва за боље законе (2024) даље разрађује кључна начела које треба да се поштују у свакој фази законодавног процеса, са посебним нагласком на јавне консултације и чињеницу да јавност треба да има значајну прилику да пружи свој допринос.[[29]](#footnote-29)
2. ОДИХР и Венецијанска комисија су доследно изражавали став да све успешне промене изборног законодавства треба да буду изграђене на најмање следећа три основна елемента: 1) јасно и свеобухватно законодавство које испуњава међународне обавезе и стандарде и које испуњава раније препоруке; 2) усвајање закона широким консензусом након опсежних јавних консултација са свим релевантним заинтересованим странама; и 3) политичко опредељење да се такво законодавство у потпуности имплементира у доброј намери, са адекватним процедуралним и судским мерама заштите и средствима за благовремену процену сваког наводног пропуста да се то учини.
3. Одбор Народне скупштине за уставна питања и законодавство је 29. априла 2024. године образовао Радну групу за унапређење изборног процеса. Након што је прегледао радне нацрте које су доставили СНС и ЦРТА, ОДИХР је препоручио усаглашавање тих текстова кроз инклузиван процес консултација са свим заинтересованим странама, пошто сваки од нацрта садржи одређене позитивне карактеристике.
4. Радна група је 16. јануара 2025. године поднела два алтернативна ажурирана нацрта предлога Одбору јер није могла да дође до усаглашеног текст. Након тога, чланови који су били представници пет опозиционих странака, као и цивилног друштва, укључујући и председавајућег Радне групе, повукли су се, наводећи неправилности у процесу јавних консултација и недостатак поверења у процес.[[30]](#footnote-30)
5. Одбор је требало да организује јавна слушања о предлозима Радне групе, уз претходни позив за достављање писмених прилога. Према речима чланова Радне групе, Одбор је 24. јануара најавио слушање путем позива за 27. јануар, без претходног јавног позива за подношење писмених поднесака и без довољно обавештавања јавности.[[31]](#footnote-31) Поред тога, СНС је директно Одбору доставио ажурирани нацрт, који је на слушању представљен на начин на који се могло разумети да он представља нацрт Радне групе иако га Група није одобрила.
6. ​​Током слушања од 27. јануара, председавајући Радне групе је изразио забринутост у вези са овим процедуралним неправилностима, које су потом поновљене у његовом писму председници Одбора за уставна питања и законодавство од 30. јануара. Председавајући Радне групе је позвао Одбор да поштује прописане процедуралне кораке, посебно да позове заинтересоване припаднике јавности да дају коментаре на нацрте закона који су били производ Радне групе, да организује нова јавна слушања на којима могу да учествују сви заинтересовани грађани, као и да искористи ОДХИР-ове неформалне коментаре на ажуриране нацрте који су се ускоро очекивали. Одбор је одржао низ јавних расправа на тему два нацрта закона у неколико градова.
7. Прво, за жаљење је што чланови Радне групе нису могли да раде на колегијалан и конструктиван начин како би дошли до јединственог текста за разматрање од стране релевантнох скупштинског одбора и заинтересоване стране, упркос опсежним и конструктивним неформалним коментарима ОДИХР-а достављених Радној групи на иницијалне предлоге пре повлачења већине чланова из редова опозиције и цивилног друштва из Радне групе. Осим тога, препоруке дате у ОДИХР-овим неформалним коментарима на ажуриране нацрте предлога нису у потпуности спроведене у касније ажурираном предлогу СНС-а који је он директно поднео Одбору, посебно да се припоје позитивне карактеристике предлога који је дла ЦРТА, како је истакнуто у Незваничним коментарима. Осим тога, коначна верзија СНС-овог нацрта је назадовала у једној од одредби, у вези са поступком доношења одлуја Комисије за ревизију
8. Друго, из његове Одлуке о образовању Радне групе, разуме се да је релевантни скупштински одбор планирао јавне консултације са заинтересованим странама о предложеном нацрту/нацртима измена и допуна ЗЈБС. Прво јавно слушање је одржана је 27. фебруара 2025. године, а последње 20. марта. Овај приступ се поздравља; међутим, примећује се да су бројне процедуралне неправилности у спровођењу поступка јавних консултација довеле у питање благовремену, инклузивну и аутентичну природу поступка, на горе описани начин.
9. Јавне консултације представљају средство отвореног и демократског управљања јер воде већој транспарентности и одговорности јавних институција и помажу да се осигура да се потенцијалне контроверзе идентификују пре него што се закон усвоји.[[32]](#footnote-32) Консултације о нацртима закона и политика, да би биле ефикасне, морају да буду инклузивне и да релевантним заинтересованим странама дају довољно времена за припрему и подношење препорука; држава такође треба да обезбеди механизам за давање одговарајућих и благовремених повратних информација помоћу којег би јавни органи требало да потврде и одговоре на достављене прилоге.[[33]](#footnote-33) Да би се гарантовало ефикасно учешће, механизми консултација треба да омогуће давање инпута у раној фази, од иницијалне фазе креирања политике и током целог процеса, што значи не само када се нацрт припрема, већ и када се о њему расправља у скупштини, било током јавних слушања или на састанцима скупштинских одбора. Имајући у виду осетљивост и значај овако широке реформе, од суштинског је значаја да се чују сви гласови, чак и они који могу бити критични према предложеним иницијативама у циљу решавања питања која се постављају и постизања широког политичког консензуса и подршке јавности у земљи о таквој реформи. На крају крајева, ово обично побољша спровођење закона након усвајања и повећа поверење јавности у јавне институције уопште.
10. Иако се спремност да се организују јавне консултације током целог процеса доношења закона поздравља, модалитети таквих јавних консултација и недостатак механизма за адекватне и благовремене повратне информације изазвали су озбиљну сумњу међу неким од оних који су укључени у процес да ли су јавне консултације до сада биле ефикасне и инклузивне као што је горе поменуто. Ово је посебно забрињавајуће јер нацрт измена и допуна ЗЈБС представља први акт који се разматра као део владиног програма изборне реформе. Такође се са забринутошћу примећује да је 4. фебруара 2025. значајан број организација цивилног друштва донео Заједничку одлуку о обустави сарадње са законодавним и извршним органима власти у Србији којом је, делимично, владин формални процес јавних консултација о доношењу одлука генерално окарактерисан као неискрен. У том контексту, ОДИХР подсећа читаоца на кључне препоруке из својих извештаја о посматраним изборама у Србији након парламентарних избора 17. децембра 2023. и локалних избора 2. јуна 2024. којима се позива да се све измене и допуне закона доносе путем истински инклузивног процеса консултација.
11. Поред тога, састављачи закона нису припремили Образложење Нацрта закона, у којем се приказују разлози који оправдавају планирану реформу и упућује на истраживање и процену утицаја на којима се заснивају ови налази. С обзиром на потенцијални утицај Нацрта закона на остваривање људских права и основних слобода, темељна Процена утицаја прописа, укључујући на поштовање људских права, је од суштинског значаја, и треба да садржи одговарајућу проблемску анализу, с коришћењем техника заснованих на доказима ради одређивања најефикасније и ефективније регулаторне опције.[[34]](#footnote-34) У случају да таква процена утицаја још није спроведена, аутори закона се подстичу да предузму такво темељно испитивање, да идентификују постојеће проблеме и да у складу са њима прилагоде предложена решења.

## У светлу горе наведеног, државни органи се подстичу да обезбеде да нацрт(нацрти) закона буду предмет инклузивних, опсежних и делотворних консултација, укључујући и са цивилним друштвом. Према горе наведеним принципима, такве консултације треба да се одвијају благовремено, у свим фазама процеса доношења закона, и да се стриктно придржавају утврђених правила. Требало би размотрити предузимање мера за подстицање опозиционих странки и актера цивилног друштва да се поново укључе у процес консултација. Као важан елемент доброг процеса доношења законодавства, такође је потребно да се успостави доследан систем праћења и евалуације спровођења Нацрта закона и његовог утицаја, којим би се ефикасно оцењивало функционисање и делотворност Нацрта закона, након усвајања.[[35]](#footnote-35)

* 1. **Родно неутрална израда прописа**

1. Констатује се као позитиван аспект да се у целом Нацрту закона користи родно неутрална терминологија, у складу са утврђеном међународном добром праксом.[[36]](#footnote-36)

*[КРАЈ ТЕКСТА]*

НАЦРТ ЗАКОНА

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА

ЗАКОНА О ЈЕДИНСТВЕНОМ БИРАЧКОМ СПИСКУ

Члан 1.

У Закону о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 44/24), у члану 14. после става 2. додајe се став 3. који гласи:

„Министарство надлежно за послове управе, до закључења бирачког списка, на сваких седам дана објављује на својој веб-презентацији податке о броју промена у делу бирачког списка појединачно за сваку јединицу локалне самоуправе, као и правни основ тих промена за претходних седам дана.“.

Члан 2.

У члану 17. после става 2. додају се ст. 3. и 4. који гласе:

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

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

Члан 3.

Члан 21. мења се и гласи:

„Члан 21.

Право на увид у бирачки списак имају чланови Републичке изборне комисије, који имају право увида у све податке о бирачима у бирачком списку, осим јединственог матичног броја грађана, путем посебног модула на веб-презентацији министарства надлежног за послове управе, којем се приступа уз пријаву двофакторском аутентикацијом.

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

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

Право из ст. 1. и 2. овог члана се може остварити тек након потписивања писмене изјаве о поверљивости података којом се потврђује да је лице које приступа подацима упознато са обавезом да приликом приступа подацима из бирачког списка мора поступати у складу са законом којим је уређена заштита података о личности и искључиво у сврху овлашћења којe му је овим законом поверено.

Образац изјаве из става 4. овог члана прописује министар надлежан за послове управе и саставни је део прописа предвиђеног за извршење овог закона.“.

Члан 4.

После Главе VI. додаје се Глава VIа и члан 24а који гласе:

„VIа ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Члан 24а

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

Лични подаци бирача којима се приступа у бирачком списку не смеју се користити у политичке сврхе, за потребе вођења изборне кампање нити на други начин злоупотребљавати.“.

Члан 5.

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

Члан 6.

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

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

Члан 7.

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

1) анализира податке из бирачког списка, као и матичних књига и евиденције пребивалиштa, боравиштa и привременог боравка у иностранству (у даљем тексту: друге евиденције од значаја за вођење бирачког списка) на нивоу личних података (име, име оца, презиме, место и адреса пребивалишта);

2) анализира правну ваљаност решења на којима се заснивају промене у бирачком списку;

3) анализира/прати статистичке параметре кретања бирачког списка;

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

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

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

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

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

9) иницира отклањање утврђених неправилности у бирачком списку;

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

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

12) израђује периодичне извештаје о статусу бирачког списка;

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

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

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

16) анализира и пореди друге евиденције од значаја за вођење бирачког списка;

17) анализира поступања и овлашћења службеника који воде бирачки списак, као и обуке који они пролазе;

18) анализира опрему (софтвер и хардвер) на нивоу спецификације и безбедност опреме коју службеници користе у вођењу других евиденција од значаја за вођење бирачког списка;

19) анализира безбедност база података на основу техничких описа (просторије, сервери) и других евиденција од значаја за вођење бирачког списка;

20) анализира законска и подзаконска акта која уређују начин вођења других евиденција од значаја за вођење бирачког списка;

21) анализира податке републичког органа надлежног за послове статистике и других органа који су задужени за послове статистике и пореди их с подацима из других евиденција од значаја за вођење бирачког списка, као и с подацима из бирачког списка.

Сви органи државне управе, територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе дужни су да Комисији, на њен захтев, доставе све податке и информације које су од значаја за вођење бирачког списка и промене у бирачком списку а односе се на утврђивање тачности извршених уписа, односно промена у бирачком списку.

Члан 8.

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

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

Надлежни органи и организације су дужни да по препорукама из става 2. овог члана поступе у року од 120 дана од дана пријема и да о томе поднесу извештај надлежном одбору и Комисији.

Надлежни одбори прате испуњење својих препорука из става 2. овог члана и о њиховом испуњењу подносе извештај Народној скупштини.

Члан 9.

Након подношења извештаја о извршеној ревизији бирачког списка, Комисија врши контролу тачности и ажурирања бирачког списка и примене препорука надлежних одбора Народне скупштине, о чему подноси периодичне извештаје Народној скупштини.

Контрола из става 1. овог члана Комисија врши до подношења извештаја надлежних одбора Народне скупштине у којима се констатује да су испуњене све препоруке из члана 8. став 2. овог закона, о чему надлежни одбори Народне скупштине без одлагања обавештавају Комисију.

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

Члан 10.

Мандат Комисије престаје пријемом обавештења од надлежних одбора Народне скупштине да су поднети извештаји из члана 9. став 2. овог закона.

Након престанка мандата Комисије, Народна скупштина може, на предлог надлежног одбора, да образује нову комисију за вршење поновне ревизије бирачког списка.

Члан 11.

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

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

Након именовања, чланови и заменици чланова Комисије потписују писмену изјаву о поверљивости података којом потврђују да су упознати са обавезом да приликом приступа личним подацима у вршењу задатака Комисије морају поступати у складу са законом којим је уређена заштита података о личности и искључиво у сврху овлашћења која су им овим законом поверена.

Образац изјаве из става 4. овог члана утврђује генерални секретар Народне скупштине.

Члан 12.

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

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

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

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

Члан 13.

Пет највећих посланичких група у Народној скупштини које су део парламентарне већине предлажу свака по једног члана и једног заменика члана Комисије.

Три највеће опозиционе посланичке групе у Народној скупштини (посланичке групе које нису део парламентарне већине) предлажу свака по једног члана и једног заменика члана Комисије.

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

Члан 14.

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

Предлог кандидата садржи:

1) име и презиме кандидата;

2) датум и место рођења кандидата;

3) адресу становања, број телефона и адресу за пријем електронске поште кандидата;

4) податке о образовању кандидата;

5) податке о радном искуству кандидата.

Уз предлог кандидата доставља се:

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

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

3) доказ о стеченом високом образовању;

4) доказ о радном искуству у струци.

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

Члан 15.

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

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

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

Ако надлежни одбор утврди да неки од предложених кандидата за члана, односно заменика члана Комисије не испуњава услове за чланство у Комисији, упутиће захтев предлагачу који је предложио тог кандидата да поднесе нови предлог кандидата у року од седам дана од дана пријема захтева.

Члан 16.

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

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

О Листи кандидата Народна скупштина одлучује у целини.

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

Члан 17.

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

1) у случају смрти;

2) ако изгуби изборно право;

3) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање 6 месеци;

4) ако изгуби радну способност;

5) ако буде изабран за народног посланика.

Народна скупштина разрешава дужности члана, односно заменика члана Комисије:

1) ако поднесе оставку;

2) ако се накнадно утврди да не испуњава услове за чланство у Комисији прописане овим законом;

3) ако без оправданог разлога пропусти или одбије да обавља дужност члана, односно заменика члана Комисије у периоду од најмање месец дана непрекидно.

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

Члан 18.

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

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

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

Члан 19.

Комисија одлучује двотрећинском већином гласова свих чланова Комисије, с тим да је за доношење одлуке потребно да за њу гласају најмање два члана именована на предлог посланичких група у Народној скупштини које су део парламентарне већине, најмање два члана именована на предлог опозиционих посланичких група у Народној скупштини, као и најмање један члан именован на предлог удружења.

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

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

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

Члан 20.

Прву седницу Комисије сазива председник Народне скупштине.

Комисија на првој седници:

1) бира три члана Комисије, од којих је један именован на предлог посланичких група које су део парламентарне већине, један именован на предлог опозиционих посланичких група и један именован на предлог удружења, који ће се на три месеца смењивати на функцији председника Комисије, с тим да ће први председник бити члан који је именован на предлог удружења;

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

3) доноси План рада Комисије.

Члан 21.

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

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

Члан 22.

У раду Комисије, без права одлучивања, учествују:

1) три представника министарства надлежног за послове управе;

2) један представник министарства надлежног за унутрашње послове;

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

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

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

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

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

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

Члан 23.

Рад Комисије је јаван.

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

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

Члан 24.

Услове за рад Комисије обезбеђује Народнa скупштинa.

Средства за рад Комисије обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Чланови Комисије имају право на месечну накнаду за рад у Комисији у износу просечне зараде без пореза и доприноса исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

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

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

Члан 25.

Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да министарству надлежном за послове управе достави податке потребне за извршење члана 2. овог закона у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 26.

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

Образац изјаве из члана 3. овог закона министар надлежан за послове управе прописује у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 27.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, осим чл. 1. и 2. који се примењују по истеку једне године од дана ступања овог закона на снагу.

1. Радна група је формирана формалном одлуком Одбора са задатком израде предлога закона у оквиру процеса изборне реформе. Одлуком о формирању Радне групе предвиђено је доношење законских решења за спровођење свих препорука ОДИХР-а до 1. јула 2025. године, ревизија и доношење одговарајућих прописа за спровођење кључних препорука ОДИХР-а и Савета Европе, као и спровођење детаљне ревизије бирачког списка у складу са препорукама ОДИХР-а, како је планирано Реформском Агендом Владе Србије. Предлози измена и допуна ЗЈБС били су први акти које су Радна група и Одбор за уставна питања и законодавство разматрали у оквиру ове изборне реформе. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ажурирани нацрт СНС-а је од 26. децембра 2024. године, а ажуриран нацрт Удружења ЦРТА је од 19.

   децембра 2024. [↑](#footnote-ref-2)
3. У ставу 25. Документа ОЕБС-а из Истанбула из 1999. године, државе учеснице ОЕБС-а су се обавезале „да одмах прихвате изборне процене и препоруке ОДИХР-а“ [↑](#footnote-ref-3)
4. Видети све претходне [извештаје ОДИХР-а који се односе на изборе у Србији](https://www.osce.org/odihr/elections/serbia). [↑](#footnote-ref-4)
5. Конвенција УН о елиминисању свих облика дискриминације жена (у даљем тексту „CEDAW”), усвојена Резолуцијом Генералне скупштине 34/180 од 18. децембра 1979. године, коју је Србија ратификовала 31. јула 2003. године. [↑](#footnote-ref-5)
6. Видети став 32. OЕБС-овог Акционог плана за унапређење родне једнакости, усвојеног Одлуком бр. 14/04, МЦ.ДЕЦ/14/04 (2004) [↑](#footnote-ref-6)
7. Види такође Конвенцију Савета Европе 108 (Конвенција Савета Европе 108): Смернице о заштити појединаца у погледу обраде података о личности у сврху уписа и аутентификације бирача, као и Смернице о заштити појединаца у погледу обраде података о личности од стране, односно за политичке кампање [↑](#footnote-ref-7)
8. Видети део 4 овог Мишљења у вези са предложеним одредбама Нацрта закона о приступу предлагача проглашених изборних листа и чланова Изборне комисије подацима из бирачког списка [↑](#footnote-ref-8)
9. Укратко, претходне препоруке ОДИХР-а сугерисале су да у циљу повећања поверења јавности у бирачки списак, он треба да буде доступан јавности на увид, у складу са добром међународном праксом. Закон треба прецизирати обим личних података бирача који се објављују и предвидети законит приступ тим подацима. Препоручено је периодично објављивање података о упису бирача, разврстаних по различитим типовима ажурираности како би се повећала транспарентност бирачког списка [↑](#footnote-ref-9)
10. Одељак I.1.3.iii Кодекса добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије . [↑](#footnote-ref-10)
11. Видети ОДИХР-ов Приручник за посматрање уписа бирача, 2012, стр. 7-8 [↑](#footnote-ref-11)
12. Обавезе које проистичку из чланства у ОЕБС у вези са демократским изборима предвиђају да изводи из бирачких спискова буду приступачни бирачима, изборним кандидатима и посматрачима у циљу провере, уз обезбеђивање заштите личних података. ОДИХР Постојеће обавезе за демократске изборе у државама учесницама ОЕБС-а, стр. 62: „Бирачки спискови треба да буду актуелни, тачни, потпуни, лако приступачни у сврхе контроле од стране квалификованих бирача и - уз услов заштите података о личности - ако је могуће других (као што су кандидати на изборима и научни истраживачи) који имају оправдани разлог да им приступе.... Без обзира на то који систем се користи за израду и одржавање бирачког списка, неопходно је да тај систем буде транспарентан и отворен за проверу бирачима, кандидатима и посматрачима избора. Ту су присутни важни аспекти приватности, који се могу различито процењивати у различитим земљама, али треба да се обезбеди приступ бирачким списковима у сврху провере. У многим земљама политичким кандидатима и посматрачима избора не само да је дозвољен увид у бирачке спискове већ им се даје и копије списка.“ [↑](#footnote-ref-12)
13. Смернице УН из 1988. за регулисање компјутеризованих датотека личних података, члан 3а, прописују да „[сви] лични подаци прикупљени и евидентирани остају релевантни и адекватни наведеној сврси“. [↑](#footnote-ref-13)
14. Видети такође Конвенцију СЕ 108. [↑](#footnote-ref-14)
15. Видети ОДИХР-ов Приручник за посматрање уписа бирача, 2012, стр. 34 [↑](#footnote-ref-15)
16. Редослед чланова у предложеном нацрту Удружења ЦРТА о поступку ревизије био је: статус Комисије за ревизију, избор Комисије за ревизију, предлагање кандидата за чланове и заменике чланова Комисије за ревизију, прва седница Комисије за ревизију, делокруг рада, чланови без права одлучивања, посматрачи, извештаји Народној скупштини, јавност рада Комисије за ревизију и услови рада Комисије за ревизију [↑](#footnote-ref-16)
17. Видети препоруке ОДИХР-а 10/2020, 3/2022, 4/2023 и 3/2024 [↑](#footnote-ref-17)
18. Не постоји јединствен приступ успостављању ревизорских институција широм држава чланица ОЕБС-а, а ревизори могу бити именовани ад хоц или трајно [↑](#footnote-ref-18)
19. Предложена Комисија за ревизију има 10 чланова и 10 заменика, од којих се 8 чланова и њихових заменика именује на предлог посланичких група (пет из скупштинске већине и три из опозиције), а два члана и њихова заменика на предлог група грађана, које су биле акредитоване за посматрање последња три изборна процеса о којима су објавили извештаје са својим запажањима и налазима. Члан мора да буде држављанин Србије и да има пребивалиште у Србији и да има високо образовање правних, математичких, демографских или економских наука. Они не могу бити народни посланици или запослени у МДУЛС. Амандманом се такође детаљно прописује процедура предлагања чланова, рок за предлагање и мандат. Чланове одобрава Народна скупштина јавним гласањем [↑](#footnote-ref-19)
20. Комисија за ревизију коју је предложила ЦРТА има 9 чланова и 9 заменика које одобрава Народна скупштина бира јавним гласањем, од којих се 6 чланова и њихових заменика именује на предлог посланичких група (три из редова скупштинске већине и три из опозиције) и три члана и њихових заменика на предлог група грађана, које су биле акредитоване за посматрање последња три изборна процеса о којима су објавили извештаје са својим запажањима и налазима. [↑](#footnote-ref-20)
21. Нацртом Удружења ЦРТА предлаже се да председник Комисије за ревизију буде из редова чланова које предлажу групе грађана. [↑](#footnote-ref-21)
22. Пракса сугерише да укључивање међународног тима или међународне организације за спровођење ревизије обезбеђује пуну независност ревизије од националних власти. Међутим, такав састав има већи захтев за инклузивношћу, захтева договоре између различитих националних актера и често је политички сложен и често подложан компромисима. Из тог разлога изгледа да национално вођен тим, са адекватним консултативним механизмима, инклузивним учешћем у ревизији и међународном експертизом, представља свеобухватан формат [↑](#footnote-ref-22)
23. У ажурираном нацрту Удружења ЦРТА предложено је да Комисија за ревизију одлучује двотрећинском већином гласова, али да свака од три групе чланова мора дати најмање два гласа за. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ажурирани предлог Удружења ЦРТА укључио је дужност Комисије за ревизију да иницира доношење измена и допуна прописа и даје мишљење на нацрте закона и прописа којима се уређују питања из делокруга Комисије за ревизију. [↑](#footnote-ref-24)
25. Нацртом Удружења ЦРТА је предложено да се на пленарну седницу Народне скупштине позову представници Комисије за ревизију ради учешћа у раду, а у контексту предлога да се образује стална Комисија за ревизију која подноси годишњи извештај о ревизији Народној скупштини која већином гласа усваја њене закључке и препоруке. [↑](#footnote-ref-25)
26. Што се тиче закона о заштити података о личности, под условом да информације које се јавно објављују не садрже информације о личним, верским или политичким опредељењима, њихово откривање је дозвољено [↑](#footnote-ref-26)
27. Види став 5.8 Копенхагенског документа из 1990. године. [↑](#footnote-ref-27)
28. Види став 18.1 Московског документа из 1991. године. [↑](#footnote-ref-28)
29. Видети ОДИХР, Смернице у вези демократског законодавства за боље законе (2024); Види такође Венецијанска комисија, Контролна листа за владавину права, ЦДЛ-АД(2016)007, Део II.A.5 [↑](#footnote-ref-29)
30. Представници Удружења ЦРТА су у Заједничкој одлуци о обустави сарадње са законодавним и извршним органима властима у Србији, коју је 4. фебруара 2025. потписало 28 група цивилног друштва, навели да су разлози за њихово повлачење ескалација владиног притиска, застрашивања и циљања на институције цивилног друштва и друге који се боре против корупције и злоупотребе институција. Одлука се такође односи на „власти које покушавају да држе лажну фасаду демократије и инклузивности у креирању политике формалним укључивањем цивилног друштва у процесе доношења одлука. […] Грађани и цивилно друштво немају стварну могућност да утичу на одлуке у вези са пројектима и активностима који већ имају или би могли имати негативан утицај на њихова права […]“. Чланови који су представници опозиције су навели неколико разлога за своје повлачење, укључујући и незадовољство начином рада Радне групе, а посебно приступом чланова из владајуће странке. [↑](#footnote-ref-30)
31. У Одлуци Одбора о организовању јавног слушања и у његовом позиву за јавну слушање 27. јануара, као и на почетку самог слушања, два нацрта закона су формално представљена као да су припремљена у оквиру Радне групе. Одредбама Одлуке о образовању Радне групе за унапређење изборног процеса налаже се одржавање једног или више јавних слушања „о два предлога који су добили највећи број гласова, али нису добили потребну већину гласова за усвајање“. [↑](#footnote-ref-31)
32. Видети Препоруке о унапређењу учешћа удружења у процесима јавног одлучивања (од учесника до Форума цивилног друштва који је организовао ОДИХР на маргинама Допунског састанка о слободи мирног окупљања и удруживања на тему људске димензије, одржаног 2015), Беч, 15.-16. април 2015. [↑](#footnote-ref-32)
33. Видети Смернице ОДИХР-а у вези демократског законодавства за боље законе (2024), Принцип 7. [↑](#footnote-ref-33)
34. Видети ОДИХР: Прелиминарна оцена законодавног процеса у Републици Узбекистан (11. децембар 2019), Препоруке Л. и М; и Венецијанска комисија, Контролна листа за владавину права, ЦДЛ-АД(2016)007, Део II.A.5 [↑](#footnote-ref-34)
35. Видети ОЕЦД, Међународне праксе *ex-post* евалуација (2010) [↑](#footnote-ref-35)
36. Видети ОДИХР: Смернице у вези демократског законодавства за боље законе (2024), став 133; Коментари на Закон о Скупштини и Пословник о раду Скупштине са становишта рода и различитости (2020), ст. 105-107; и Како учинити да закони функционишу за жене и мушкарце: Практични водич за родно осетљиво законодавство (2017), страна 63. Видети такође Смернице УН за родно-инклузиван језик на арапском, кинеском, енглеском, француском, руском и шпанском енглеском језику, за одражавање специфичности и својствених карактеристике сваког језика, с препоруком средстава која су прилагођена лингвистичком контексту; и Смернице УН за инклузивну комуникацију у погледу инвалидитета, март 2022; Приручник о родно осетљивој комуникацији – Ресурс за креаторе политике, законодавце, медије и све друге који су заинтересовани да своју комуникацију учине инклузивнијом, Европски институт за родну равноправност (ЕИГЕ), (Луксембург: Канцеларија за публикације Европске уније, 2019); Инклузивна комуникација у Генералном секретаријату Савета, Канцеларија за публикације Савета Европске уније, 2018 [↑](#footnote-ref-36)