

|  |
| --- |
| Варшава, 2. јун 2025.  Мишљење број: ОДИХР-548/2025 |
| **МИШЉЕЊЕ О АЖУРИРАНОМ 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 Warsaw  Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605  [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org/) |

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ И КЉУЧНЕ ПРЕПОРУКЕ

Јединствени бирачки списак (ЈБС) Републике Србије предмет је низа дуго утврђених препорука изнетих у извештајима о посматрању избора ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР) које се односе на побољшање тачности и транспарентности бирачких спискова. ОДИХР је 28. марта 2025. године објавио Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Јединственом бирачком списку (ЗЈБС), на захтев надлежног скупштински одбор Народне скупштине Републике Србије. На бази коментара и препорука изнетих у Мишљењу ОДИХР-а из марта 2025. године, 29. априла 2025. године, председник Одбора за уставна и законодавна питања Народне скупштине Републике Србије упутио је ОДИХР-у наредни захтев за правну ревизију ажуриране верзије Нацрта закона о изменама и допунама Закона о изменама и допунама ЗЈБС-а („ажурирани Нацрт закона“).

ОДИХР поздравља то што су ажурираним Нацртом закона испуњене неке од кључних препорука изнетих у Мишљењу из марта 2025. у којем је оцењивана претходна верзија нацрта, укључујући проширење одредби о јавном увиду у ЈБС и увођење дугорочних мера за ревизију ЈБС. Међутим, у даљем развијању Нацрта закона нису решени законодавни процедурални недостаци који су идентификовани и наведени у Мишљењу о претходном Нацрту и није начињен напор да се првобитна радна група поново укључи у његову ревизију. Новим предлогом Нацрта закона надлежност за вршење периодичних ревизија ЈБС поверава се Републичкој изборној комисији (РИК). Међутим, у претходним извештајима ОДИХР-а наведено је да РИК има ограничене људске и финансијске ресурсе, што омета њену способност да одрживо унапређује свој рад између изборних периода. У вези тога, ОДИХР препоручује да српски органи власти размотре поверавање трајне или *ad hoc* надлежности за периодичну ревизију ЈБС другом независном телу, као што је привремена комисија за спровођење прве ревизије предложена у Нацрту закона, како би се обезбедио њен квалитет и, с друге стране, повећало поверење јавности. Ако се задржи одлука да се овај задатак повери РИК-у, ОДИХР препоручује да се обезбеде довољни људски, технички и финансијски ресурси, као и додатне гаранције непристрасности ревизије.

Такође, ОДИХР констатује да су неке од препорука изнетих у његовом Мишљењу из марта 2025. године остале нерешене или су делимично испуњене, као што је проширење одредби о заштити података о личности у вези са приступом и увидом у податке о упису бирача, о саставу и овлашћењима предложене комисије за ревизију, о утврђивању учесталости спровођења дугорочних мера ревизије, и о унапређењу транспрентности поступка ревизије за акредитоване посматраче. У том контексту, ОДИХР позива српске органе власти да даље размотре преостале препоруке како би се Нацрт закона ускладио са међународним стандардима, обавезама у оквиру ОЕБС-а и добром праксом. Осим тога, неке од измена у актуелном Нацрту закона изазвале су нове забринутости услед којих је дато неколико додатних препорука у циљу побољшања Нацрта.

На крају, ОДИХР понавља своју ранију препоруку да предложене измене и допуне ЗЈБС треба да буду предмет инклузивних, опсежних и ефикасних консултација, укључујући и са цивилним друштвом.

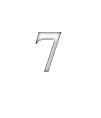
Конкретније, и уз оно што је напред наведено, ОДИХР даје следеће препоруке за даље унапређење предложених измена ЗЈБС:

1. Утврдити рок у којрм је Комисија за ревизију дужна да одговори на притужбе у вези тачности ЈБС; [став 13]
2. Преиспитати предлог Нацрта закона да се РИК-у повери одговорност за вршење ревизије ЈБС и размотрити поверавање мандата сталном или *ad hoc* независном телу, као што је Комисија за ревизију, да врши редовну или периодичну ревизију ЈБС; [став 18]
3. Законом утврдити учесталост ревизија како би се осигурала правна сигурност и стабилност дугорочног процеса ревизије; [став 20]
4. Завршити [прву] ревизију доста временапре наредних избора; [став 21]
5. Усагласити или јасније диференцирати одређења мандата и природе нацрта препорука Комисије за ревизију и РИК-а; [став 22]
6. Предвидети ангажовање комбинације стручњака неопходних за ефикасно спровођење (периодичних) ревизија; [став 29]
7. Разрадити поступак одлучивања тела коме је поверена одговорност за вршење ревизије како би се обезбедио допринос како владајуће већине и опозиције, тако и цивилног друштва, у одлукама које се односе на поступак ревизије; [став 32]
8. Да се телу одговорном за вршење ревизија дају иста права као Комисији за ревизију у вези са разматрањем њених извештаја о извршеној ревизији од стране надлежног одбора [став 34]

## 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 5**
2. **Опсег мишљења 6**
3. **Правна анализа и препоруке 7**
   1. [Предлог измена Поглавља II: Поступак вођења бирачког списка, Одељак 4: Излагање делова бирачког списка и закључење бирачког списка 7](#_TOC_250002)
   2. [Предлог измене 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 7](#_TOC_250001)
   3. [Предложено ново Поглавље/чланови Закона о јединственом бирачком списку у вези са његовом ревизијом и вођењем 9](#_TOC_250000)

**AНЕКС**: Ажуриран Нацрт предлога измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку

**I. УВОД**

1. Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) објавила је 28. марта 2025. године Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку (ЗЈБС), које је тражио надлежни скупштински одбор Народне скупштине Републике Србије.[[1]](#footnote-1)
2. ЗЈБС је усвојен 2009. године и њиме се уређује јединствен регистар држављана Србије који имају бирачко право. Јединствени бирачки списак (ЈБС) је био предмет бројних дугогодишњих препорука ОДИХР-а изнетих у извештајима о посматраним изборима које се односе на побољшање тачности и транспарентности бирачких спискова. Нацрт измена и допуна ЗЈБС-а који је ОДИХР прегледао у марту 2025. године припремила је Српска напредна странка (СНС) а оне се односе на јавни увид, приступ и објављивање података који се тичу ЈБС и њима се уводе нови чланови о заштити података о личности и ревизији ЈБС.[[2]](#footnote-2)
3. У Мишљењу о нацрту закона из марта 2025. године, ОДИХР је навео да су предложене измене и допуне свеукупно гледано у складу са циљем ранијих препорука ОДИХР-а из извештаја о посматраним изборима, показују настојање да се делимично адресирају две кључне препоруке ОДИХР-а и, уколико се спроведу, пружају солидну основу за њихово поштовање. Даље је, међутим, напоменуо да - иако су у Нацрту закона решене одређене препоруке из ОДИХИР-ових Неформалних коментара од 28. новембра 2024. на ранију верзију Нацрта закона достављених скупштинској Радној групи - у њему је неколико препорука остало необрађено и да он садржи проблематичну прераду раније одредбе о процесу одлучивања предложене Комисије за ревизију ЈБС коју је ОДИХР претходно био позитивно оценио. На основу своје анализе, ОДИХР је понудио сет препорука за даље јачање нацрта измена и допуна у складу са међународним стандардима и добром праксом. Поред тога, у Мишљењу се позива да Нацрт закона буде предмет инклузивних, опсежних и делотворних консултација, укључујући и са цивилним друштвом, благовремених и у складу са утврђеним правилима.
4. Дана 29. априла 2025. године, председник Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије упутио је ОДИХР-у додатни захтев за правну оцену ажуриране верзије Нацрта закона о изменама и допунама ЗЈБС („ажурирани Нацрт закона”). На основу коментара и препорука изнетих у Мишљењу ОДИХР-а из марта 2025. године, ажурирани Нацрт закона је надлежном скупштинском одбору поднео народни посланик Угљеша Мрдић. Следствено, ово Мишљење оцењује у којој мери ажурирани Нацрт закон одговара на препоруке дате у Мишљењу из марта 2025. године, понавља оне препоруке које још увек нису испуњене и даје неколико нових препорука које се односе на извршене измене. Напомиње се да се ажурирања Нацрта закона односе само на промене везане за препоруке из Мишљења ОДИХР-а из марта 2025. године.
5. 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.
6. ОДИХР је извршио ову оцену Нацрта закона у оквиру свог мандата да пружа помоћ државама учесницама 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. OПСЕГ МИШЉЕЊА**

1. 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 питањима 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. Осим тога, у складу са *Конвенцијом о елиминацији свих облика дискриминације жена*[[5]](#footnote-5) (у даљем тексту „CEDAW“) и ОЕБС-овим *Акционим планом за унапређење родне равноправности* из 2004.[[6]](#footnote-6) године и обавезама уродњавања ОЕБС-ових активности, програма и пројеката, ово Мишљење интегрише, како је примерено, родну перспективу и перспективу различитости.
3. 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.
4. 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**

# ПРЕДЛОГ ИЗМЕНА ПОГЛАВЉА II: ПОСТУПАК ВОЂЕЊА БИРАЧКОГ СПИСКА, ОДЕЉАК 4: ОБЈАВЉИВАЊЕ ДЕЛОВА БИРАЧКОГ СПИСКА И ЗАКЉУЧЕЊЕ БИРАЧКОГ СПИСКА

1. У вези предложених измена Поглавља II ЗЈБС о поступку вођења бирачког списка, у оквиру одељка 4: Објављивање делова бирачког списка и закључење бирачког списка, у ОДИХР-овом Мишљењу из марта 2025. дата је следећа препорука: *„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.“* **Позитивно је што ажурирани Нацрт закона на задовољавајући начин адресира оба аспекта горе наведене препоруке**
2. Конкретно, ажурирани предлог измена члана 14. ЗЈБС (члан 1. ажурираног Нацрта закона) уводи захтев да на сваких седам дана, до закључења бирачког списка, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) објављује на својој веб-презентацији податке о броју бирача разврстане по јединицама локалне самоуправе. Осим тога, ажурираним предлогом измена члана 17. ЗЈБС (члан 2. ажурираног Нацрта закона) уклања се ограниченост временског периода за јавни увид у ЈБС која је постојало у претходној верзији Нацрта закона, односно након закључења бирачког списка. Према ажурираном Нацрту закона, јавни приступ ЈБС биће могућ у било ком тренутку, укључујући и током редовног вођења матичних књига и бирачког списка и током предизборног периода. Према ажурираном Нацрту закона, конкретни подаци у ЈБС који ће бити доступни јавности само по закључењу ЈБС односе се на то да ли ће бирач гласати на предстојећим изборима на основу пребивалишта, боравишта или привременог боравка у иностранству (последња категорија је додата у ажурираном Нацрту закона).

# 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. У вези предложених измена Поглавља IV ЗЈБС о посебним правима учесника на изборима, конкретно о праву на увид и подношење захтева за промену у бирачком списку, као и предложеног новог поглавља VIа о заштити података о личности, у ОДИХР-овом Мишљењу из марта 2025. дато је неколико препорука. Прво, наводи се да се *„ради правне сигурности, препоручује да се утврди које могуће радње Републичка изборна комисија може или треба да предузме ако утврди неправилности приликом приступа ЈБС и подацима бирача“.* **Позитивно је што ажурирани Нацрт закона на задовољавајући начин адресира ову препоруку**. С тим у вези, ажурирани предлог измена члана 21. ЗЈБС (члан 3. у обе верзије Нацрта закона) садржи нови други став којим се Републичкој изборној комисији (РИК), у сталном и проширеном саставу, даје право да, преко секретара РИК-а, поднесе притужбу МДУЛС-у, у вези тачности и ажурности података у бирачком списку[[7]](#footnote-7). Такође се одређује обавеза РИК-а да на њу одговори у року од 15 дана од дана њеног пријема. Осим тога, члан 23. ажурираног Нацрта закона (раније члан 22. претходне верзије Нацрта закона) садржи два нова става која предвиђају да чланови и заменици чланова РИК-а имају право да подносе притужбе Комисији за ревизију у вези тачности ЈБС и његове ажурности и да буду позвани на седницу Комисије за ревизију приликом разматрања њихове притужбе.

**ПРЕПОРУКА А**

***Препоручује се да чланom 23. ажурираног Нацрта закона утврди рок у којем је Комисија за ревизију дужна да одговори на притужбе у вези тачности ЈБС. Осим тога, да би се обезбедило благовремено решавање таквих притужби, требало би размотрити увођење посебних хитних рокова у чл. 21. и 23. ажурираног Нацрта закона за МДУЛС и Комисију за ревизију, за решавање притужби током изборног периода*.**

1. У Мишљењу из марта 2025. године се наводи да се "*у складу са међународном добром праксом, препоручује да се обим провере [ЈБС] прошири укључивањем организација цивилног друштва и група грађана који посматрају изборе. У случају да је ово регулисано, законом треба прецизирати све критеријуме које би такве организације морале да испуне."* **Ажурирани Нацрт закона делимично адресира ову препоруку**. Конкретно, ажурирани предлог измена члана 21. ЗЈБС (члан 3. у обе верзије Нацрта закона) садржи нови трећи став који домаћим удружењима која су од РИК-а добила овлашћење за праћење избора даје право приступа свим подацима о бирачима у бирачком списку (осим јединственог матичног броја грађана) путем посебног модула на веб-презентацији министарства надлежног за послове јавне управе. У суштини, посматрачким организацијама се даје исто право приступа ЈБС које је предлагачима изборних листа било дато претходном (и ажурираном) верзијом Нацрта закона, укључујући обавезу да потпишу писану изјаву о заштити поверљивости података којом се потврђује да ће лице које приступи подацима поступати у складу са Законом о заштити података и користити податке искључиво у сврху остваривања својих права из ЗЈБС. Критеријум да би ове организације могле да приступе подацима бирача је да имају акредитацију РИК-а за посматрање предстојећих избора (што захтева испуњење одређених објективних критеријума прописаних законом којим се уређују избори). ***Препоручује се да се прецизира да ли организације цивилног друштва које нису непосредно укључене у изборне активности између изборних циклуса, али траже овлашћење од РИК-а за посматрање избора, имају право на приступ подацима у бирачком списку***.
2. Даље, у Мишљењу из марта 2025. године се наводи да „*Да би се додатно ојачала заштита података о личности и спречило неовлашћено коришћење података [бирача], 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 омогућиле боље разумевање права и обавеза различитих актера који приступају подацима о упису бирача и прегледају их.“* **Ова препорука није адресирана у ажурираном Нацрту закона који не садржи никакве додатне одредбе у вези са заштитом података о личности осим онога што је било укључено у претходну верзију предложених измена**.

# Предложено ново Поглавље/чланови Закона о јединственом бирачком списку у

# вези са ревизијом и вођењем ЈБС

1. У вези са предложеним новим поглављем/члановима ЗЈБС у вези са ревизијом и вођењем ЈБС, у Мишљењу из марта 2025. дато је неколико препорука. Прво, ради јасноће, препоручује се да се *„или предложи ново поглавље о ревизији у ЗЈБС-у или назначи где ће предложени чланови бити уметнути и да се редослед и нумерисање предложених чланова о процесу ревизије прегледају и, попотреби, реструктурирају*“. Ова препорука произилази из чињенице да је било нејасно у који део ЗЈБС ће бити убачен текст из члана 5-24 претходне верзије Нацрта закона који се односи на ревизију, вођење, управљање и тачност ЈБС. **Ажурирани Нацрт закона не адресира ову препоруку, јер и даље остаје нејасно у који део ЗЈБС треба да се унесу чланови који се односе на ревизију, вођење, управљање и тачност ЈБС (сада члан 6-25 према ажурираном Нацрту закона).**
2. Исто тако, у Мишљењу из марта 2025. као кључна препорука наводи се да би „*требало 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.*“ Ова препорука произилази из чињенице да је у претходној верзији Нацрта закона предложена само једнократна ревизија ЈБС коју треба да спроведе *ad hoc* привремена комисија (Комисија за ревизију).[[8]](#footnote-8) **Чланом 4. ажурираног Нацрта закона уводе се дугорочне мере везане за тачност ЈБС тако што се РИК-у поверава мандат да врши ревизију ЈБС након што прву ревизију спроведе Комисија за ревизију у складу са чланом 6.[[9]](#footnote-9)** Међутим, горе наведеном препоруком се тражило увођење дугорочних мера везаних за тачност ЈБС у виду трајног или *ad hoc* механизма, чиме се подстицало коришћења новоуспостављеног независног механизма у ту сврху.[[10]](#footnote-10)
3. У претходним извештајима ОДИХР-а наведено је да РИК има ограничене људске и финансијске ресурсе, што омета њену способност да одрживо унапреди свој рад између изборних периода.[[11]](#footnote-11)

**ПРЕПОРУКА Б**

***У циљу решавања забринутости око тачности бирачких спискова и повећања поверења јавности, било би добро да се преиспита предлог Нацрта закона да се РИК-у повери одговорност за вршење ревизије ЈБС и да се размотри поверавање мандата сталном или* ad hoc *независном телу, као што је Комисија за ревизију, да врши редовне и периодичне ревизије ЈБС. Ако се задржи одлука да се овај задатак повери РИК-у, препоручује се да се обезбеде довољни људски и финансијски ресурси, као и додатне гаранције непристрасности ревизије.***

1. **Узимајући у обзир горе наведену препоруку, остали део овог Мишљења не треба ни на који начин тумачити као подржавање предлога Нацрта закона да РИК буде одговоран за спровођење ревизије ЈБС.**
2. Напомиње се да, иако члан 4. ажурираног Нацрта закона одређује обухват ревизија које треба да спроводи РИК, он не утврђује учесталост ревизија, што не би требало да буде једноставно препуштено регулаторном нивоу.[[12]](#footnote-12)

**ПРЕПОРУКА Ц**

**Да би се осигурала правна сигурност и стабилност дугорочног процеса ревизије, ОДИХР понавља да учесталост ревизија треба да буде утврђена законом.**

1. Мандат Комисије за ревизију утврђен у претходној верзији Нацрта закона да изврши једнократну ревизију ЈБС ради „ревизије, верификације и контроле тачности и ажурирања бирачког списка“ остаје исти у ажурираном Нацрту закона, као и њена одговорност да изради предлога препорука „за унапређење тачности и ажурирања бирачког списка“ (члан 6-7 ажурираног Нацрта закона, раније члан 5-6). Временски оквир за рад Комисије за ревизију остаје исти и у ажурираном Нацрту закона (члан 7 Нацрта закона, раније члан 6). С тим у вези, ОДИХР понавља да је **важно да [прва] ревизија буде завршена доста пре наредних избора, како би се обезбедило довољно времена за решавање налаза, и осигурало побољшање поверења у ЈБС**. Напомиње се да се одредбе члана 10. претходне верзије Нацрта закона којима се предвиђало да Скупштина може формирати нову комисију за поновну ревизију бирачког списка не појављују у ажурираном Нацрту закона, вероватно зато што ажурирана верзија поверава РИК-у одговорност да (периодично) врши ревизију бирачког списка.

**ПРЕПОРУКА Д**

**Препоручује се да [прва] ревизија буде завршена доста пре наредних избора, како би се обезбедило довољно времена за решавање налаза, и осигурало побољшање поверења у ЈБС.**

1. Што се тиче новопредложеног мандата РИК-а за вршење ревизије ЈБС, ажурирани Нацрт закона у члану 4. уводи ново Поглавље Vа о ревизији бирачког списка (нови чланови 22а – 22ц ЗЈБС). С тим у вези, мандат РИК-а се одређује као „анализа и процена квалитета, тачности, поузданости и ефикасности вођења и ажурирања бирачког списка“, што је нешто другачије одређено од манадата Комисије за ревизију као што је горе наведено. У том смислу, није јасно је да ли различите формулације које се користе за одређивање мандата Комисије за ревизију, односно мандата РИК-а и у нацрту препорука имају за циљ да означе суштинске разлике, и ако је то случај, у чему се они суштински разликују, или је та разлика у формулације само козметичка.

**ПРЕПОРУКА Е**

***Препоручује се да се одређења мандата и природе нацрта препорука Комисије за ревизију и РИК-а (или било ког другог независног тела коме је поверена одговорност за вршење ревизије) или усагласе или јасније диференцирају у зависности од намере састављача нацрта*.**

1. Обухват ревизија које врши РИК, како је утврђено предлогом члана 22б ЗЈБС, исти је као и обухват једнократне ревизије Комисије за ревизију према Нацрту закона. Суштински, опис обухвата ревизије Комисије за ревизију из члана 7. претходне верзије Нацрта закона пренет је у члан 4. ажурираног Нацрта закона који одређује обухват ревизија РИК-а, док члан 8. ажурираног Нацрта закона предвиђа да једнократне ревизије које врши Комисија за ревизију имају исти обухват као што је утврђен за ревизију РИК-а. Што се тиче обухвата ревизије, у Мишљењу из марта 2025. године дата је следећа препорука: „*Иако Нацрт закона садржи одредбе о опсежној ревизији, требало би размотрити укључивање додатних области, на пример, ревизију постојећег правног и регулаторног оквира за ЈБС како би се осигурала његова свеобухватност, правна сигурност и усклађеност са међународним стандардима и добрим праксама, и ревизија јавне комуникације и едукације бирача о поступку уписа бирача како би се оценила њихова 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.“* С тим у вези, обухват ревизија које врше и РИК и Комисија за ревизију је у ажурираном Нацрту закона проширен на анализу правног оквира којим се регулише начин вођења бирачког списка. **Сходно томе, сматра се да је напред наведена препорука углавном адресирана, како ревизија јавне комуникације и едукације бирача о поступку уписа бирача, како је препоручено, нису укључене.[[13]](#footnote-13)**
2. Претходном верзијом Нацрта закона (члан 7) се од надлежних државних и других органа изричито захтевало да доставе све податке и информације Комисији за ревизију, што је ОДИХР оценио као довољно да се обезбеди одговарајући приступ евиденцији и информацијама, укључујући ИКТ апликацијама, неопходним за испуњавање мандата Комисије. Ова иста одредба се и даље појављује у ажурираном Нацрту закона и сада је дуплирана у оквиру одредбе којом се регулише ревизија бирачког списка од стране РИК-а (члан 4. ажурираног Нацрта закона/нови члан 22б. ЗЈБС). С тим у вези, у ОДИХР-овом Мишљењу из марта 2025. дата је препорука да се „*Као заштитна мера 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“.* **Међутим, ова препорука није адресирана у ажурираном Нацрту закона у вези са давањем информација РИК-у и Комисији за ревизију од стране јавних органа**.

25. У Мишљењу из марта 2025. године је наведено да *„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*.“. С тим у вези, ажурираним Нацртом закона (члан 4/последњи став новог члана 22б ЗЈБС) одређује се надлежност РИК-а да актом детаљно регулише поступак ревизије бирачког списка. **Ова одредба задовољава горе наведену препоруку у вези са процесом периодичне ревизије, али не постоји јасна одговарајућа одредба за Комисију за ревизију, да благовремено донесе прописе за њено спровођење једнократне прве ревизије**. Наиме, није јасно да ли се надлежност РИК-а да доноси прописе о поступку ревизије односи и на Комисију за ревизију, односно да ли се члан 8. ажурираног Нацрта закона који Комисији за ревизију даје иста овлашћења као РИК-у вршењу ревизије примењује и на доношење прописа о вршењу ревизије. ***Стога се препоручује да се Нацртом закона појасни да Комисија за ревизију треба да донесе регулаторни и процедурални оквир за спровођење своје једнократне ревизије.***

26. Ажурирани Нацрт закона предвиђа да нови мандат РИК-а да врши ревизије ЈБС ступа на снагу по „престанку мандата Комисије” (члан 28. ажурираног Нацрта закона). Чини се да то значи да након истека мандата Комисије за ревизију да врши једнократну ревизију ЈБС у складу са чланом 11. ажурираног Нацрта закона, почиње мандат РИК-а да врши (периодичне) ревизије. Међутим, како су оба органа комисије, формулација одредбе није сасвим јасна. С тим у вези, ***препоручује се да се у члану 28 ажурираног Нацрта закона појасни да се упућивање на „мандата Комисије“ односи на ad hoc привремену комисију формирану за вршење једнократне ревизије у складу са чланом 6. ажурираног Нацрта закона и да се не односи на мандат Републичке изборне комисије***.

27. О саставу Комисије за ревизију, у Мишљењу из марта 2025. године наведено је да „*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.“.* Ова препорука је делом проистекла из чињенице да је засебан Нацрт закона који је раније предложила ЦРТА предложио другачији састав Комисије за ревизију од оног који је наведен у претходној верзији Нацрта закона СНС-а. Конкретно, у нацрту ЦРТА било је предложено девет чланова, од којих по три предлажу владајућа већина, опозиција и организације цивилног друштва, док је предлогом СНС било предложено десет чланова, од којих пет предлаже скупштинска већина, три опозиција, а два групе грађана. У Мишљењу ОДИХР-а из марта 2025. године наведено је да би већа непристрасност и баланс били осигурани ако би у њеном саставу био сличан број стручњака које су именовали влада и опозиција – као што је предложила ЦРТА – и да би повећан број чланова које именује цивилно друштво повећао поверење јавности у рад Комисије за ревизију и стварну и перципирану независност ревизије.

28. У вези са горе наведеном препоруком, ОДИХР нема никакве информације о томе да ли је ажурирани Нацрт закона прошао инклузивне консултације између власти, опозиције и цивилног друштва, посебно у погледу састава Комисије за ревизију. Напомиње се, међутим, да ажурирани Нацрт закона не садржи никакве измене у предложеном саставу Комисије за ревизију – ни у погледу равнотеже политичких представника са две стране нити у погледу степена укључености чланова које именује цивилно друштво – која и даље предлаже да буде десет чланова, од којих пет предлаже скупштинска већина, три опозиција, и два групе грађана. **Сходно томе, сматра се да горе поменута препорука није адресирана у ажурираном Нацрту закона**.

1. У Мишљењу из марта 2025. године *„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).“* Ова препорука је проистекла из чињенице да је ранија верзија Нацрта закона (члан 12) утврдила критеријуме за стручну спрему чланова Комисије за ревизију, али није обезбедила да укупан састав има комбинацију свих потребних вештина за такву комисију. **Ажурирани Нацрт закона не испуњава ову препоруку у вези са стручним саставом Комисије за ревизију**. Осим тога, последњим ставом члана 4. ажурираног Нацрта закона (нови члан 22б ЗЈБС) предвиђено је да „за сврхе вршења ревизије бирачког списка, РИК може да ангажује само лица која имају високо образовање из правних, математичких, демографских, информационих или економских наука или друштвено-статистичких и других сродних научних области, што не обавезује РИК ни да ангажује било којег стручњака у вршење ревизија нити да обезбеди укључивање стручњаке који заједно поседују комбинацију свих неопходних вештина за вршење такве ревизије.

**ПРЕПОРУКА Ф**

***Због тога се препоручује да се РИК или друго независно тело коме је поверена одговорност за вршење ревизије обавеже да ангажује комбинацију стручњака неопходних за ефикасно спровођење (периодичних) ревизија.***

1. У Мишљењу из марта 2025. године дата је препорука да је „*важно јасно предвидети механизам финансирања и обезбедити да довољно средстава буде доступно на време како би Комисија за ревизију завршила свој рад у складу са законом*“. Ова препорука се односи на члан 24. претходне верзије Нацрта закона (сада члан 25. ажурираног Нацрта закона), којим је генерално предвиђено да се рад Комисије за ревизију финансира из републичког буџета. С тим у вези, ажурирани Нацрт закона такође не предвиђа јасно механизам финансирања како би се обезбедило да на време буде на располагању довољна средства да Комисија за ревизију заврши свој рад. **Сходно томе, напред наведена препорука је остала нерешена. Осим тога, треба истаћи да, пошто ажурирани Нацрт закона уводи нову меру за дугорочну ревизију бирачког списка, треба гарантовати благовремено и довољно финансирање за овај процес периодичне ревизије за релевантно тело како би се обезбедило ефикасно спровођење ревизије.**
2. У Мишљењу из марта 2025. године дата је препорука да би се *„могло размотрити повећање накнаде [члановима Комисије за ревизију] како би се она ускладила са специјализованом и осетљивом природом посла”.* Конкретно, претходна верзија члана 24. предвиђала је да чланови Комисије за ревизију имају право на накнаду за рад у комисији у висини просечне зараде у Србији, за шта је ОДИХР приметио да то може да буде препрека проналажењу квалификованих и добро обучених независних стручњака који ће испунити мандат Комисије за ревизију. **Позитивно је то што ажурирани Нацрт закона адресира ову препоруку, повећањем плате члановима Комисије за ревизију на једну и по просечну зараду (сада члан 25. у ажурираном Нацрту закона**). Примећује се, међутим, да слична одредба није укључена у члан 4. (нови члан 22б ЗЈБС) у погледу РИК-а који ангажује високообразоване стручњаке за вршење (периодичне) ревизије бирачког списка.
3. Једна од кључних препорука ОДИХР-а након разматрања претходне верзије Нацрта закона односила се на процес доношења одлука Комисије за ревизију. Дата је следећа препорука: „*Да би се спречила блокада у процесу доношења одлука, требало би размотрити поновно увођење механизма одлучивања који би прописивао најмање по један глас (а не најмање по два гласа) из сваке групе чланова (владајуће, опозиције и цивилног друштва.)“* Ова препорука је проистекла из члана 19. претходне верзије Нацрта закона који је предвиђао да се одлуке Комисије за ревизију доносе двотрећинском већином гласова свих њених чланова, под условом да за њих гласа 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 која су предложила удружења. **Позитивно је то што је напред наведена препорука адресирана јер је ажурираним Нацртом закона (члан 20) поново уведено да најмање по један члан из сваке од три групе мора гласати за усвајање одлуке Комисије за ревизију**. Међутим, у случају да РИК остане именовано тело, редовни поступак одлучивања РИК-а није прилагођен у Нацрту закона у погледу вршења дугорочне ревизије како би се ускладио са поступком одлучивања Комисије за ревизију.

**ПРЕПОРУКА Г**

***Препоручује се да се разради поступак одлучивања РИК-а или другог независног тела коме је поверена одговорност за вршење ревизије како би се обезбедио допринос како владајуће већине и опозиције, тако и цивилног друштва, у одлукама које се односе на поступак ревизије*.**

1. У ажурираном Нацрту закона, поступак и рокови за подношење извештаја Комисије за ревизију одговарајућим скупштинским одборима, као и кораци за обезбеђивање да се препоруке које су ти одбори одобрили адресирају од стране релевантних институција остају исти као у претходној верзији Нацрта закона (чланови 9-10 ажурираног Нацрта закона, претходно члан 8-9). Осим тога, углавном исти поступак, рокови и даљи кораци садржани су у ажурираном Нацрту закона у погледу новоуведених извештаја о извршеној ревизији које припрема РИК (члан 4. ажурираног Нацрта закона, нови члан 22ц ЗЈБС), почевши од достављања Народној скупштини њених извештаја о извршеној ревизији и предложених препорука. Међутим, за разлику од Комисије за ревизију, РИК-у није дата „контрола“ над спровођењем препорука које су одобрили надлежни скупштински одбори (члан 10, раније члан 9 Нацрта закона). Конкретно, Комисија за ревизију треба да подноси Народној скупштини периодичне извештаје о испуњењу препорука које су одговарајући одбори одобрили од стране надлежних институција, све док ти одбори не констатују да су испуњене све препоруке. Насупрот томе, када РИК врши своје ревизије, надлежни скупштински одбори подносе РИК-у и Народној скупштини извештај о испуњењу одобрених препорука од стране надлежних институција, а РИК није одговоран за подношење периодичних извештаја Народној скупштини о спровођењу препорука од стране надлежних институција. ***Требало би размотрити усклађивање поступка праћења испуњења препорука скупштинских одбора у првој и периодичним ревизијама ЈБС.***
2. У вези са разматрањем предлога препорука Комисије за ревизију од стране одговарајућих скупштинских одбора, Мишљење из марта 2025. садржало је следећу препоруку: *„Да би се пружила прилика за тумачење техничких аспеката препорука Комисије за ревизију за побољшање тачности и ажурирања ЈБС изнетих у њеном Извештају о ревизији ЈБС, препоручује се да се представници Комисије позову на састанке релевантних скупштинских одбора на којима се разматра Извештај, и утврђују и усвајају препоруке.”* **Ова препорука је адресирана у члану 9. ажурираног Нацрта закона**. Посебно, новим ставом даје се Комисији за ревизију право да присуствује седницама надлежног скупштинског одбора и да учествује у његовом раду приликом разматрања извештаја о ревизији. Међутим, иста одредба није уграђена да се РИК-у дају иста права у вези са разматрањем њених извештаја о ревизији.

**ПРЕПОРУКА Х**

***У складу са препоруком ОДИХР-а, препоручује се да се РИК-у или другом независном телу одговорном за вршење ревизија дају иста права као Комисији за ревизију у вези са разматрањем њених извештаја о извршеној ревизији од стране одбора.***

1. Према ажурираном Нацрту закона Комисија за ревизију је дужна да Народној скупштини поднесе извештај о једнократној ревизији у року од 30 дана од завршетка ревизије (члан 7, исти рок који је био предвиђен у претходној верзији Нацрта закона у члану 6). Међутим, констатује се да чланом 4. ажурираног Нацрта закона, односно новопредложеним чланом 22ц ЗЈБС, није предвиђен рок у коме РИК подноси своје извештаје о извршеној ревизији Народној скупштини по завршетку сваке ревизије бирачког списка. ***Ради правне сигурности, препоручује се да се у ажурираном Нацрту закона утврди рок у коме је РИК дужан да Народној скупштини поднесе свој извештај о извршеној ревизији.***
2. У Мишљењу из марта 2025. дата је следећа препорука *„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*.“**Ажурирани Нацрт закона не адресира ову препоруку у погледу рада како Комисије за ревизију тако ни РИК-а у ревизији ЈБС**. Напомиње се, међутим, да би права акредитованих посматрача у изборном процесу предвиђена законом којим се регулишу избори, вероватно, укључивала и праћење спровођења новог мандата РИК-а да (периодично) врши ревизију ЈБС. ***Ради правне сигурности, препоручује се да се у ажурираном Нацрту закона изричито предвиди да акредитовани посматрачи имају право да прате спровођење мандата Комисије за ревизију и мандата РИК-а да (периодично) врши ревизију ЈБС, односно да прате рад другог тела коме је поверена одговорност да врши периодичне ревизије ЈБС***.
3. Такође у вези са транспарентношћу, у Мишљењу из марта 2025. дата је следећа препорука: *„ради правне сигурности, члан 23. [претходне верзије Нацрта закона] треба да прецизира на који закон се позива у погледу разлога за одржавање затворених седница [Комисије за ревизију] и могао би да такве разлоге изричито наведе* Ова препорука се односи на одредбу у којој се наводи да Комисија за ревизију може одлучити да искључити јавност (вероватно са својих седница) из „законом предвиђених разлога“, што је нејасно формулисано. У вези овога, ажурирани Нацрт закона не садржи исту одредбу те је, стога, ова препорука дебатна. Преостала одредба (сада члан 24) и даље предвиђа да је рад Комисије за ревизију јаван и да се јавност рада Комисије обезбеђује објављивањем одређених докумената на веб-презентацији Народне скупштине. ***С тим у вези, препоручује се да се Нацртом закона изричито предвиди да је рад РИК-а или другог независног тела коме је поверена одговорност за вршење ревизије јаван и да се јавност ревизорског рада додатно обезбеђује објављивањем релевантних докумената.***
4. На крају, ОДИХР користи ову прилику да понови своју општу препоруку из свог Мишљења из марта 2025. године: *„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 законодавства, такође је потребно да се успостави конзистентан систем праћења и евалуације имплементације Нацрта закона и његовог утицаја који би ефикасно оцењивао функционисање и ефективност Нацрта закона, након усвајања.”*

1. Видети Мишљење ОДИХР-а о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о јединственом бирачком списку. Мишљење из марта 2025. дато је на захтев председника Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије од 10. фебруара 2025. године за оцену Нацрта закона који је Народној скупштини поднео народни посланик Угљеша Мрдић 23. јануара 2025. године. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пре Мишљења из марта, ОДИХР је 28. новембра 2024. доставио неформалне коментаре као одговор на захтев Радне групе за унапређење изборног процеса. Ови коментари су се односили на конкурентне предлоге измена и допуна ЗЈБС које су поднели СНС и Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА). Оба предлога су накнадно ревидирана у јануару 2025; међутим, Радна група није успела да постигне консензус или усвоји јединствени нацрт. ОДИХР је доставио ажуриране неформалне коментаре на ревидиране нацрте 31. јануара и 4. фебруара 2025. године, наглашавајући потребу за усклађивањем кроз инклузиван и транспарентан процес консултација. Јавне расправе, започете 27. јануара 2025. године, суочиле су се с процедуралним критикама и довеле до повлачења опозиционих странака и представника цивилног друштва [↑](#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. Украјина је депоновала инструмент ратификације ове конвенције 12. марта 1981. [↑](#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. Право на приступ бирачком списку и свим подацима бирача проширено је и на категорију „заменика чланова“ у ажурираном Нацрту закона (члан 3) чиме се обезбеђује да заменици чланова поседују неопходна овлашћења у случају да буду позвани да замене пуноправног члана РИК-а. [↑](#footnote-ref-7)
8. На српском језику, у Нацрту закона доследно се користи термин “revizia” која се на енглески преводи са “review” или “audit” (у преводу на енглески који је ОДИХР добио од српских власти наизменично се користе речи “revision” и “audit”). За потребе овог Мишљења, доследно се користи реч “audit”(ревизија). [↑](#footnote-ref-8)
9. Члан 6. ажурираног Нацрта закона (члан 5. у претходној верзији Нацрта закона) којим се утврђује мандат Комисије за ревизију, садржи нови израз „прва ревизија“ у складу са чињеницом да ће РИК-у према ажурираном Нацрту закона бити поверен мандат да спроводи (периодичне) ревизије након спроведене прве ревизије. [↑](#footnote-ref-9)
10. У свом Мишљењу из марта 2025. године ОДХИР је позитивно оценио одредбе у другом Нацрту закона који је дала ЦРТА, којима је предложено успостављање сталне комисије за ревизију како би се повећала одрживост процеса вођења ЈБС и одржавало поверење јавности после једнократне независне ревизије. [↑](#footnote-ref-10)
11. Препорука 9. из Коначног извештаја ОДИХР-а за 2023. о посматрању избора у Републици Србији каже: „Да би се постигао одржив напредак у њеним активностима, као што су израда упутстава, обука изборних службеника, унапређење кампања за едукацију бирача и повећање приступачности изборног процеса, Републичка изборна комисија треба да има довољне административне и техничке капацитете, укључујући сопствени стални секретаријат.” [↑](#footnote-ref-11)
12. Члан 4. ажурираног Нацрта закона предвиђа само да ће ревизије вршити РИК без икаквог одређивања њихове учесталости. [↑](#footnote-ref-12)
13. Предложени члан 22б (13) предвиђа да РИК/Комисија за ревизију иницирају кампању едукације бирача о ажурирању бирачког списка, али не укључује едукацију бирача о процесу уписа бирача као предмет ревизије [↑](#footnote-ref-13)