**Подршка изборним реформама на Западном Балкану ОЕБС/ОДИХР**

**Неформални коментари на Нацрте предлога измена и допуна Закона о јединственом бирачком списку Републике Србије које су поднели Српска напредна странка и Центар за истраживање, транспарентност и одговорност**

**САДРЖАЈ**

1. [Увод и област примене 3](#_bookmark0)
2. [Основне информације и контекст 4](#_bookmark3)
3. [Релевантни међународни стандарди и примери добре праксе 5](#_bookmark4)
4. [Дефиниције 5](#_bookmark5)
5. [Претходне препоруке ОДИХР-а 6](#_bookmark11)
6. [Коментари на Нацрт закона I 8](#_bookmark18)
   1. [Предлог измене поглавља II Поступак вођења бирачког списка,](#_bookmark19)

[Одељак 4 – Излагање делова бирачког списка 8](#_bookmark19)

* 1. [Предлог измене поглавља IV: Посебна права учесника на изборима –](#_bookmark23)

[Право на увид и подношење захтева за промену у бирачком списку 9](#_bookmark23)

* 1. [Предлог измене поглавља V Надзор 10](#_bookmark28)
  2. [Предлог измене поглавља VI Примена овог закона на изборе за председника републике и на](#_bookmark32) [покрајинске, односно локалне изборе 11](#_bookmark32)
  3. [Предложено ново поглавље/чланови Закона о јединственом бирачком списку у вези са његовом](#_bookmark36) [ревизијом и вођењем 12](#_bookmark36)
  4. [Закључци 14](#_bookmark43)

1. [Коментари на Нацрт закона II 15](#_bookmark48)
   1. [Предлог измене поглавља I - Основне одредбе - Јединствени бирачки списак 15](#_bookmark49)
   2. [Поглавље II, Одељак 4 – Излагање делова бирачког списка 15](#_bookmark50)
   3. [Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања](#_bookmark55) [ЈБС 17](#_bookmark55)
   4. [Закључци 22](#_bookmark63)

**28. новембар 2024. године**

**Списак скраћеница**

**ЦРТА** Центар за истраживање, транспарентност и одговорност

**ОЦД** Организација цивилног друштва

**ЗЈБС** Закон о јединственом бирачком списку

**МДУЛС** Министарство државне управе и локалне самоуправе

**ОДИХР** ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права **РИК** Републичка изборна комисија

**СНС** Српска напредна странка

**УН** Уједињене нације

**ЈБС** Јединствени бирачки списак

# Увод и област примене

Ове неформалне коментаре је припремила ОЕБС-ова Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР) као одговор на захтев Радне групе за унапређење изборног процеса (Радна група), у оквиру пројекта „Подршка изборним реформама на Западном Балкану“.

У неформалним коментарима се оцењују два поднета предлога Нацрта амандмана, Српске напредне странке (СНС – у даљем тексту Нацрт закона I) и Центра за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА – у даљем тексту Нацрт закона II) на Закон о јединственом бирачком списку (ЗЈБС). Радна група је затражила правно мишљење ОДИХР-а о два алтернативна нацрта, међутим, након дискусија и појашњења да ће се ови нацрти даље развијати пре него што буду поднети скупштини на разматрање, утврђено је да би Радној групи у овом тренутку најкориснији били неформални коментари. ОДИХР остаје посвећен пружању формалног правног прегледа нацрта или више нацрта на којима Радна група одлучи да ради и цени интересовање Радне групе да добије мишљење ОДИХР-а у овој и каснијој фази.

Треба напоменути да на било коју процену засновану на преведеним документима могу утицати питања тумачења која произилазе из превода и да су ови неформални коментари само за интерну употребу, а не за јавно објављивање.

Ови неформални коментари не представљају потпуну и свеобухватну анализу целокупног изборног правног оквира земље, већ текста нацрта који је достављен на разматрање. Фокусирани се на усклађеност нацрта са међународним стандардима и добром праксом у изборним питањима и истичу предложене измене којима би могле да се спроведу претходне препоруке ОДИХР-а у вези са изборима, као и да реше она питања која су остала нерешена. Сходно томе, ове коментаре треба читати заједно са препорукама које су дате у претходним активностима ОДИХР-а приликом посматрања избора.

Ови неформални коментари су намењени Радној групи и имају за циљ да помогну у изборној реформи и у процесу јавних расправа које треба да буду широке и инклузивне. Требало би да узму у обзир све релевантне актере, од државних институција, изборних и регулаторних тела, политичких странака, медија, до организација цивилног друштва (ОЦД).

Имајући у виду горе наведено, ови неформални коментари не спречавају ОДИХР да у будућности формулише додатне писмене или усмене препоруке или коментаре на одговарајуће правне акте или сродно законодавство које се односи на спровођење избора у Србији.

ОДИХР поздравља спремност органа јавне власти у Србији да спроведу изборне препоруке и спреман је да пружи формалан преглед новопредложеног законодавства које се односи на изборе које ће Радна група представити Народној скупштини, можда заједно са Венецијанском комисијом Савета Европе, као и да помогне Србији да даље унапреди изборни процес.[[1]](#footnote-1)

# Сажетак и закључци

Предложени амандмани представљају одредбе које имају за циљ да адресирају две кључне препоруке ОДИХР-а које се односе на транспарентност и тачност Јединственог бирачког списка (ЈБС).

Позитивно је што оба Нацрта уводе чланове који налажу Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) да стави бирачке спискове на јавни увид и детаљно прецизира обим личних података које се обелодањују уз додавање додатних одредби о заштити података о личности. Нацрт закона I даље регулише приступ политичких странака и других актера ЈБС.

Оба нацрта предлажу оснивање комисије за ревизију, верификацију и контролу података о упису бирача као *ad-hoc* (Нацрт закона I) или сталне структуре (Нацрт закона II). Иако постоје неке разлике између два нацрта (описане у наставку), оба нацрта имају за циљ да адресирају претходне препоруке ОДИХР-а у вези са уписом бирача у бирачки списак. Конкретно, два Нацрта закона покривају следеће аспекте претходних препорука ОДИХР-а:

* Да се делимични подаци са бирачких спискова ставе на јавни увид;
* Да се осигура да закон прецизира који подаци бирача треба да буду доступни јавности на увид и да се осигура законит приступ овим подацима;
* 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;
* Да се периодично објављују подаци о упису бирача, разврстаних према различитим типовима ажурирања, и броју регистрованих бирача по општини;
* Предлози одређених елемената ревизије матичних књига (иако није предвиђена потпуна ревизија матичних књига).

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 омогућиле боље разумевање права и обавеза које спроводе различити актери који контролишу и приступају подацима о упису бирача.

Два Нацрта закона не обрађују питање активног бирачког права грађана без пребивалишта у Србији. Стога се препоручује да се овај аспект размотри током консултација.

Свеукупно гледано, предложени Нацрти су у складу са претходним препорукама ОДИХР-а и, који, ако се имплементирају, пружају солидну основу за њихово поштовање. ОДИХР, стога, подстиче Радну групу да узме у разматрање ове предлоге ради могућег укључивања у постојећи правни оквир уз разматрање додатних аспеката укључених у ове неформалне коментаре.

# Основне информације и контекст

ЗЈБС је усвојен 2009. године и њиме се уређује јединствени регистар држављана Републике Србије који имају бирачко право. Предложени нацрти измена и допуна се углавном односе на чланове 2, 14. и 24. и Поглавље 5. ЗЈБС. Односе се на препоруке ОДИХР-а 7. и 13/2017; 6, 10. и 16/2020; 3. и 13/2022; 4/2023; и препоруке 3. и 4/2024 објављене након последњих локалних избора.

Констатовано је се да у процесу који води Радна група тренутно расправља о два сета нацрта амандмана, који се делимично преклапају, али и укључују неке значајне разлике по одређеним питањима. ОДИХР препоручује да се текстови усагласе јер су неке позитивне карактеристике разматране у оба нацрта (*погледајте детаљну анализу у наставку*).

# Основни релевантни међународни стандарди и примери добре праксе

Основни релевантни међународни стандарди и примери добре праксе који се односе на Нацрте 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) 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](https://digitallibrary.un.org/record/105299?ln=en&v=pdf) [компјутеризованих датотека о запосленима.](https://digitallibrary.un.org/record/105299?ln=en&v=pdf).

[ОДИХР-ов Приручник за посматрање уписа бирача](https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/92058.pdf) у бирачки пружа додатне детаље и упутства о питањима уписа бирача у бирачки списак и његовом посматрању.

# Дефиниције

* Преносивост података – омогућава лицима на које се подаци односе да добију податке од контролора и поново их користе.[[2]](#footnote-2)
* Приватност података – заштита података бирача од неовлашћеног приступа, откривања или злоупотребе. Осигурава да се поштују права појединца на приватност и да се лични подаци не искоришћавају у сврхе које нису повезане са изборним процесом.[[3]](#footnote-3)
* Машински читљив формат – формат датотеке дизајниран за софтверске апликације да ефикасно идентификују, препознају и екстрахују прецизне податке, као што су различите изјаве о чињеницама и њихова инхерентна структура.[[4]](#footnote-4)
* Јавни увид – јавно излагање бирачког списка током периода одређеног законом који омогућава бирачима да провере да ли постоје нетачности и да траже исправке код надлежних органа.[[5]](#footnote-5)
* Осетљиви лични подаци – могу укључивати пуну адресу, контакт детаље или јединствени матични број грађанина.[[6]](#footnote-6)
* Активности едукације бирача – циљане иницијативе за информисање грађана о њиховим правима у вези са јавним приказивањем података о упису бирача, резултата ревизије бирачког списка и приватности података.[[7]](#footnote-7)
* Извод из бирачког списка – скуп уписа свих бирача са правом гласа који су додељени одређеном бирачком месту[[8]](#footnote-8)
* Бирачки списак – скуп евиденције свих бирача са правом гласа[[9]](#footnote-9)
* Ревизија бирачког списка – пружа могућност разумевања процеса за успостављање и ажурирање бирачких спискова и процену њихове тачности.[[10]](#footnote-10)

# Претходне препоруке ОДИХР-а

Бројне препоруке ОДИХР-а које су објављене после избора одржаних након усвајања ЗЈБС односе се, директно или индиректно, на 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 у процес. Ревизију треба да спроводе независни стручњаци и она треба да укључује релевантне заинтересоване стране, укључујући представнике релевантних министарстава, политичких странака и цивилног друштва. Поред тога, да би се повећало поверење јавности у тачност бирачких спискова, МДУЛС би требало да објави податке о упису бирача у бирачки списак који су довољно детаљни да омогуће значајну верификацију тачности броја бирача.

Конкретно, ОДИХР је препоручио да:

1. Неопходно је предузети удружене мере како би се решили стални проблеми који се јављају са тачношћу бирачких спискова. Требало би размотрити могућност реорганизације бирачких спискова на практичнији начин. *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 7/2017).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
2. 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.
3. Изводи из бирачког списка требају бити 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 објављен, 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.
4. ДУ циљу решавања питања тачности извода из бирачког списа, власти треба да изврше детаљну проверу Јединственог бирачког списка што је пре практично могуће *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 10/2020).* Процењено је да ово није спроведено 2023. године.
5. Да би повећали транспарентност поступка уписа бирача у бирачки списак и поверења у тачност извода из бирачког списка, власти би могле размотрити периодично објављивање података из бирачког списка, разврстаних по различитим врстама ажурирања, и броја регистрованих бирача по општинама *(Препорука ОДИХР-а број 16/2020).* Ово је оцењено као делимично спроведено 2023. године.
6. Да би одговорили на забринутост око тачности извода из бирачког списка и повећали поверење јавности, државни органи, што пре је могуће, треба да омогући спровођење потпуне ревизије Јединственог бирачког списа и регистра матичних књига, уз учешће релевантних актера, укључујући политичке странке и представнике грађанског друштва *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 3/2022).* Процењено је да ово није спроведено 2023. године.
7. Да би се гарантовало опште право гласа и спречило неоправдано одузимање права гласа или неједнак третман бирача, треба размотрити увођење објективних, разумних и недискриминаторних процедура за упис грађана без сталног пребивалишта у бирачке спискове и могућности да ти грађани остваре своја бирачка права *(Препорука ОДИХР-а број 13/2022).* Процењено је да ово није спроведено 2023. године.
8. Да би се одговорило на забринутост у вези са тачношћу бирачког списка и повећало поверење јавности, требало би да преиспита релевантне законе, прописе и праксу како би омогућио приступ подацима о упису бирача и олакшало спровођење значајне ревизије Јединственог бирачког списка уз учешће релевантних актера, укључујући политичке странке и цивилно друштво, а у складу са стандардима заштите података *(Приоритетна препорука ОДИХР-а број 4/2023).* Процењено је да ово није спроведено 2024. године.
9. Да би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности, власти би требало да омогући потпуну ревизију Јединственог бирачког списка и регистра матичних књига, 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.
10. 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.

Ове препоруке ОДИХР-а произилазе из сазнања до којих је ОДИХР дошао и то, између осталог:

1. „Разне заинтересоване стране су сматрале бирачке спискове нетачним и проблематичним.“ (2017)
2. „Упркос дугогодишњој препоруци ОДИХР-а, бирачки спискови нису били изложени на увид јавности. Штавише, изборни органи власти нису законски обавезне да објаве број уписаних бирача по општинама и бирачким местима до два дана пре дана избора, што смањује транспарентност.” (2020)
3. „Широко распрострањена и дуготрајна забринутост да бирачки спискови садрже бројне уписе преминулих особа и бирача који живе у иностранству умањују поверење у тачност бирачких спискова.“ (2020)
4. „У септембру 2019. МДУЛС је основао радну групу, уз учешће организација цивилног друштва, за спровођење ревизије ЈБС. Међутим, овај процес је одложен, делимично због законских захтева о приватности личних података. (2020)
5. „МДУЛС је обавестио ОДИХР Мисију за посматрање избора да се бирачи чије су сталне адресе избрисане из матичних књига аутоматски бришу из ЈБС. Ова процедура је, према МДУЛС, првенствено погодила неке бираче који живе у иностранству и оне чије је адресе МУП (Министарство унутрашњих послова) одјавио. У неким случајевима то може довести до тога да бирачи буду неоправдано обесправљени, што је у супротности са међународним стандардима.” (2022)
6. „Влада је 18. новембра 2021. године основала међустраначку радну групу за испитивање ЈБС. За разлику од досадашње праксе, цивилно друштво није позвано да учествује у радној групи.” (2022)
7. „Неки чланови групе [међустраначка радна група] обавестили су ОДИХР Мисију за посматрање избора да ограничени мандат тела није дао јасан циљ, временски оквир и услове за смислену контролу.“ (2022)
8. „Подаци о упису бирача које је објавило МДУЛС били су неадекватни за ефективну верификацију и контролу ЈБС.“ (2024)
9. „Многи саговорници ОДИХР Мисије за посматрање избора изразили су општи недостатак поверења у тачност ЈБС, на основу навода о преминулим гласачима који су још увек евидентирани у ЈБС и миграција бирача током протеклих изборних процеса, као и случајева укључивања бирача са лажним адреса у ЈБС.” (2024)
10. „Дугогодишња препорука ОДИХР-а да се изврши ревизија ЈБС није спроведена пре избора, што су власти приписале законским ограничењима О приватности личних података.“ (2024)

# Коментари на Нацрт закона I

## Предлог измене поглавља II Поступак вођења бирачког списка, Одељак 4 – Излагање делова бирачког списка

Нацртом закона I члану 14. се додају ставови 3, 4 и 5 којим се уређује објављивање бирачког списка. Предложени члан 14.3 захтева од МДУЛС „да обезбеди приступ подацима о упису бирача на својој интернет страници“. Подаци који се објављују треба да буду разврстани по бирачким местима у територијално-административној јединици и да садрже име и презиме, име једног родитеља, назнаку да ли је бирач уписан у бирачки списак на бирачком месту по основу пребивалишта или боравишта, као и податак о броју бирача по домаћинству, односно адреси и броју стана. Овај предлог је позитиван јер јасно прецизира који подаци о гласачима треба да буду доступни јавности на увид. Предложени члан

14.4 омогућава приступ овим подацима уношењем јединственог матичног броја грађана и броја личне карте, чиме се обезбеђује законит приступ овим подацима. Предложени члан 14.5 осигурава периодично објављивање података о упису бирача, разврстаних по различитим типовима ажурирања.

Јавни приступ подацима из ЈБС промовише транспарентност, одговорност, инклузивност и поверење у изборни процес дајући грађанима и, у извесној мери, кандидатима и посматрачима избора, могућност да провере њихову тачност. Тренутно, када се бирачки спискови дају на увид јавности, они укључују само имена и презимена бирача, што не омогућава ефективну проверу. Позитивно, Нацрт закона I захтева објављивање ширег спектра података, укључујући информације о изменама бирачког списка, што би омогућило ефикаснији увид јавности. Табела 1 (испод) показује обим података доступних јавности за увид у складу са важећим законом и Нацртом закона I.

Ове измене и допуне предвиђене Нацртом закона I су у складу са претходним препорукама ОДИХР-а, конкретно број 13/2017, 6 и 16/2020, 4/2023 и 4/2024.[[11]](#footnote-11)Ови амандмани су такође усклађени са Кодексом добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, који предвиђа да „бирачки спискови морају бити објављени“.[[12]](#footnote-12)

# Табела 1: Преглед предложених измена и допуна у погледу обима података који се прикупљају у ЈБС и стављају на увид јавности

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Уписани у бирачки списак** (важећи закон и предлог измена и допуна) | **Подаци**  **дати на јавни**  **увид** (важећи закон) | **Подаци дати на јавни увид** (Нацрт закона I) | **Подаци којима могу приступити предлагач проглашене**  **изборне листе и Изборна комисија**  (Нацрт закона I) |
| * Име * Презиме * Име једног родитеља бирача * Јединствени матични број грађанина * Датум и место рођења * Пол * Место пребивалишта и адреса * Јединица локалне самоуправе у којој бирач има пребивалиште / Страна држава са привременим боравком / Привремено пребивалиште интерно расељених лица (ИРЛ) | Није  наведено | * Име * Презиме * Име једног родитеља бирача * Индикација да ли је бирач уписан у бирачки списак на основу пребивалишта или боравишта разврстано по бирачком месту + број бирача по домаћинству | Сви подаци ОСИМ јединственог матичног броја грађанина |

## Предлог измене поглавља IV: Посебна права учесника на изборима – Право на увид и подношење захтева за промену у бирачком списку

Нацртом закона I се предлаже измена и допуна постојећег члана 21. Предложеним амандманом се појашњава да предлагач 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. Предлагачи изборних листа то могу учинити преко овлашћеног лица и путем посебног модула на сајту који захтева двофакторску проверу аутентичности. Предлагач може да подноси и захтеве за измене ЈБС, уз које мора бити приложено овлашћење дотичног бирача и одговарајући докази.

Позитивно, предложени амандман омогућава верификацију кандидата на изборима и прецизира којим подацима могу приступити.[[13]](#footnote-13)Истовремено, важно је пронаћи равнотежу између смисленог јавног објављивања и заштите личних података. Предложени амандман додаје две заштитне мере за повећање транспарентности бирачког списка уз, истовремено, заштиту личних података. Ове заштитне мере укључују анонимизацију и редиговање јединственог матичног броја грађанина и контролу приступа кроз верификацију у два корака. Такође, сходно предложеној измени члана 14, приступ је могућ само на основу личног документа и идентификационог броја. Ово је важан елемент за осигурање безбедности података. Иако ови предложени амандмани можда неће довести до потпуног усклађивања ЗЈБС са законима о заштити података о личности како је препоручио ОДИХР 2020. године, увођење мера заштите података представља позитиван корак.

*Нацрт не проширује могућност верификације на посматраче, те се, у складу са добром праксом, препоручује да се прошири обим верификације на организације цивилног друштва и групе грађана који посматрају изборе. У случају да је ово регулисано, закон треба да прецизира све критеријуме које би такве организације морале да испоштују.*

*Да би се додатно ојачала заштита личних података и спречило неовлашћено коришћење података, могло би се размотрити вођење евиденције заинтересованих страна које приступају подацима о упису бирача и захтевају њихову сагласност са политикама које регулишу коришћење података. Амандманом би се могло предвидети да се подаци о упису бирача могу користити само у сврхе које су јасно предвиђене законом.**[[14]](#footnote-14)Нацрт би такође могао експлицитно да наведе ограничења за коришћење података о упису бирача.*

## Предлог измене и допуне поглавља V Надзор

Нацрт закона I такође уводи нови став у члан 22. Предложени члан 22.3 дозвољава сталним члановима РИК да надгледају ажурирање ЈБС, који предвиђа сличан приступ ЈБС као и кандидатима на изборима описаним у одељку 7.2 изнад. Међутим, чини се да је то опција која је доступна сталним члановима РИК, али не и обавеза да то учине; овај члан не дефинише обим увида или одговорност чланова РИК у овом процесу и које се могуће радње даље могу предузети по завршетку увида.

*Да би се додатно побољшала транспарентност изборног процеса, РИК – у свом проширеном саставу – треба да омогући приступ процесу на начин који је барем сличан оном за кандидате на изборима.*

Прописи за административна тела одговорна за надзор над ЈБС разликују се у државама чланицама ОЕБС. Састављање и руковање се често сматрају административним обавезама и спроводи их извршна власт, док су службеници локалне власти уопштено одговорни за састављање и ажурирање бирачких спискова, који се затим достављају изборној администрацији пре изборног дана. Изборна администрација која није директно одговорна за бирачки списак може бити у могућности да прегледа податке и може бити укључена у одлучивање по жалбама у вези са бирачким списковима у непосредном предизборном периоду. Омогућавање приступа за РИК побољшало би координацију између органа одговорних за надзор над ажурирањем ЈБС. Међутим, кључно је да правни оквир такође обезбеди јасну поделу одговорности између институција и појединаца укључених у упис бирача у бирачки списак.[[15]](#footnote-15)

*Иако је предложени амандман у складу са обавезама ОЕБС и са праксом у региону ОЕБС, даље се препоручује да закон јасно дефинише предложену надзорну улогу РИК, посебно у погледу одговорности које се приписују МДУЛС у складу са Законом о државној управи.*

Поред тога, неопходно је спровести едукацију бирача и циљане иницијативе које информишу грађане и заинтересоване стране о њиховом праву на приступ и увид у податке – с једне стране, и њиховим правима у погледу заштите података – с друге стране.

На пример, у закону могу бити јасно утврђене одредбе које се односе на забрану коришћења бирачких спискова у сврхе кампање.[[16]](#footnote-16)У неким државама чланицама ОЕБС, законске одредбе 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).[[17]](#footnote-17)

## Предлог измене поглавља VI Примена овог закона на изборе за председника републике и на покрајинске, односно локалне изборе

Нацртом закона Iсе предлаже ново Поглавље VIа, члан 24а о заштити података о личности у оквиру *Поглавља VI Примена овог закона на изборе за председника републике и на покрајинске, односно локалне изборе* Предложеним чланом је прописано да ће сва лица која имају право на приступ личним подацима у ЈБС са подацима поступати у складу са законом којим се уређује заштита података о личности и искључиво у сврху предвиђену законом.

*Да би се боље појаснио Нацрт, могло би се размотрити додавање новог поглавља или одељка под називом „Заштита личних података“.*

У препоруци ОДИХР-а број 6/2020 се наводи да „законе о јединственом бирачком списку и заштити података о личности треба ускладити и детаљно разјаснити обим личних података бирача који се објављују“. Позитивно, предложене измене и допуне оцењене у Одељцима 2.1-3 ових коментара појашњавају обим података који треба да буду доступни јавности. Као што је горе наведено, постоји неколико мера заштите које су уведене у Нацрту закона I како би се обезбедила заштита личних података.

*Док упућивање на заштиту личних података пружа додатне гаранције против манипулације подацима и стога је позитиван корак ка адресирању препоруке ОДИХР-а број 6/2020, могло би се размотрити додавање експлицитних одредби које би елиминисале нејасноће у вези са поштовањем закона о заштити личних података и чиме се омогућава боље разумевање права и обавеза које спроводе различити актери који контролишу и приступају подацима о упису бирача.*

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

Нацрт закона I уводи додатне чланове (5-24) у вези ревизије, одржавања, управљања и тачности ЈБС. Међутим, нејасно је у који део ЗЈБС би били уметнути ови чланови. За потребе ових неформалних коментара, чланови ће бити анализирани према нумерацији предвиђеној у Нацрту закона.

*Ради јасноће, препоручује се или предложити ново поглавље у ЗЈБС или назначити где да се уметну предложени чланови.*

ОДИХР је више пута препоручио спровођење независне свеобухватне ревизије како би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности.[[18]](#footnote-18) Позитивно, Нацрт закона I се односи на пуну ревизију ЈБС од стране посебно именоване комисије.

Нацрт закона чланом 5. успоставља привремену комисију за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања ЈБС (у даљем тексту: Комисија). У складу са Нацртом закона из члана 6, улога ове Комисије је да изврши ревизију ЈБС у року од девет месеци од именовања и достави Народној скупштини извештај са препорукама за побољшање тачности и ажурирање ЈБС у року од 30 дана од завршетка ревизије.

Члан 7 Нацрта закона I наводи који подаци се анализирају (видети табелу 2).

*Поред наведених података, треба размотрити укључивање додатних области процеса ревизије, као што су анализа постојећег законског и регулаторног оквира, процена лица задужених за обуку и упис бирача, опрема и базе података, безбедност података (просторије, запослени, сервери, интерфејси) и јавна комуникација и едукација бирача око процеса уписа бирача у бирачки списак.*

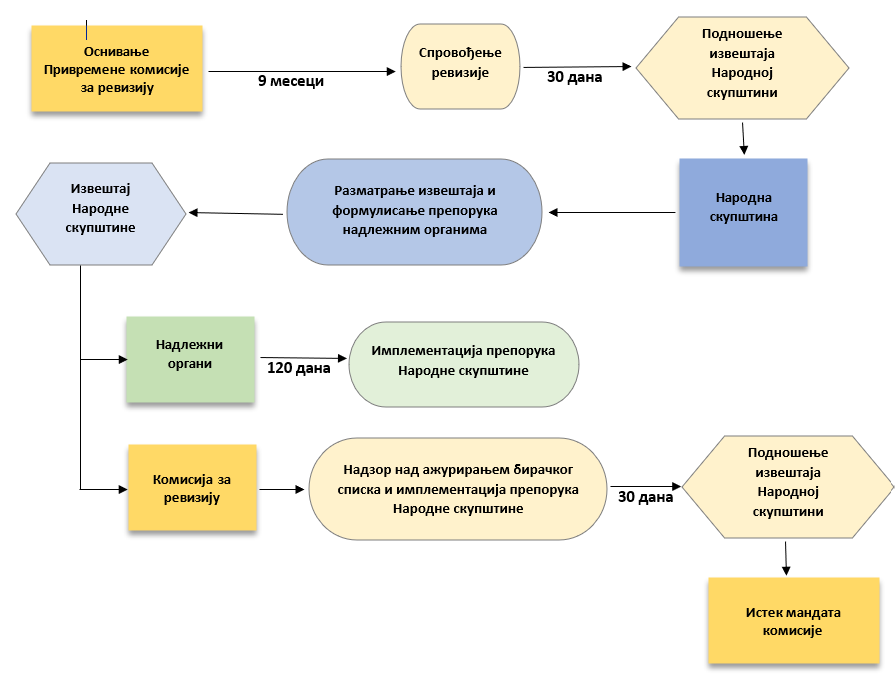
Да би се осигурало потпуно и смислено спровођење ревизије ЈБС, у складу са Препоруком ОДИХР-а број 3/2024, могла би се додатно размотрити ревизија и бирачких спискова и матичних књига. У случајевима када се процес уписа бирача заснива на матичном регистру – као у случају Србије, нетачности у бирачком списку могу проистећи из матичног регистра, што даје разлог за ревизију обе евиденције.

Док је приступ бази података бирачког списка регулисан предложеним амандманом, могле би се размотрити посебно детаљне одредбе у вези са приступом Комисије протоколима и софтверу апликације ИКТ како би се могла проценити безбедност података и прикупити пуна метрика ревизије, као и приступ Комисије релевантним подацима из матичних књига.[[19]](#footnote-19)

Чланови 8-10 Нацрта закона I предвиђају временски рок за рад Комисије *(види слику I у наставку).* Након разматрања извештаја, надлежни одбори ће дефинисати препоруке за побољшање тачности ЈБС и доставити их Комисији и надлежним органима, који ће по њима поступити у року од 120 дана од дана пријема. Комисија ће накнадно, путем посебног модула, вршити надзор над ажурирањем бирачког списка и спровођењем препорука надлежних одбора Народне скупштине (у року од 30 дана од извештаја Народне скупштине). Путем посебног модула Комисија може приступити свим подацима у ЈБС осим јединственом матичном броју бирача. Ови чланови пружају јасан и разуман рок за завршетка рада Комисије.

Требало би размотрити мере за дугорочну тачност ЈБС, које су кључне за одржавање поверења јавности. *Када се ad-hoc ревизија заврши, треба размотрити прелазак на редовне независне процедуре ревизије, са учесталошћу и обимом који је јасно дефинисан у закону и прописима. Може се размотрити давање сталног мандата Комисији за редовну ревизију ЈБС, са учесталошћу и обимом који је јасно дефинисан у закону и прописима.*

# Слика 1: Временски оквир рада Комисије



Члан 11. предвиђа чланство у Комисији. Према Предлогу закона I, Комисију ће сачињавати независни стручњаци које предлаже Народна скупштина на предлог кључних изборних актера (главних владиних и опозиционих странака у Народној скупштини и цивилног друштва). За учешће у раду Комисије укључена су и надлежна министарства (члан 22).[[20]](#footnote-20)Одабир ревизора унутар државне управе, који се одређују на *ad hoc* основи, један је од начина за вршење ревизије бирачког списка.[[21]](#footnote-21)Модалитети који укључују власт, опозицију и цивилно друштво у именовању стручњака представљају адекватну основу за независан процес који је прихватљив за заинтересоване стране.

Чланом 12. прецизира се потребно искуство чланова Комисије. Како би се осигурало да је Комисија компетентна да спроведе потпуну ревизију, важно је, међутим, осигурати да ревизорски тим укључује комбинацију свих потребних вештина за процену свих ревизорских метрика (технолошке, методолошке, комуникационе, ИКТ, базе података и правне).[[22]](#footnote-22)Чланови 13 – 19 детаљно наводе процедуру именовања. Нацрт закона I садржи довољно детаља како би се осигурало да се у Комисију именују компетентни стручњаци са адекватним вештинама и искуством. Предлог да се на позив Комисије укључе међународне организације и стручњаци (члан 22.1) је позитивно оцењен јер такво присуство може додатно помоћи повећању поверења јавности у процес и ЈБС.[[23]](#footnote-23)

Што се тиче техничке напомене, нумерисање ставова у члану 22. треба ревидирати како би се обезбедила јасна презентација. Од сада, члан 22 има ставове 1, 2 и 3 и поново 1, 2 и 3. Модалитети учешћа стручњака у оквиру сваког сета ставова се разликују те се може размотрити подела чланова на два дела.

*Да би се додатно повећала транспарентност, Нацрт закона I могао би да укључи и обезбеђивање пленарних презентација, на којима се редовно расправља о детаљима рада Комисије са широм групом заинтересованих страна и јавности. Таква одредба би подржала пуно учешће релевантних актера у процесу ревизије, повећала транспарентност и изградила поверење јавности у њене резултате.*

Транспарентност ревизије и кораци ка изградњи поверења јавности обезбеђени су захтевом да се рад Комисије објави на интернет страници Народне скупштине и одредбом да Комисија иницира едукацију бирача у вези са бирачким списковима и њиховим ажурирањем (члан 23). Стога је предложени амандман у складу са препоруком ОДИХР-а. У погледу усклађености са законима о заштити података о личности, дозвољени су статистички подаци који не укључују информације о личним, верским или политичким опредељењима.[[24]](#footnote-24)Право на информације такође остаје кључна тачка у корист објављивања ревизорских извештаја. Као таква, одредба у Нацрту закона I има потенцијал да промовише кредибилитет ревизије ЈБС.

Члан 24. предвиђа да ће се рад Комисије финансирати из буџета Републике Србије, што наглашава национално власништво над процесом.

*Важно је јасно предвидети механизам финансирања и обезбедити да средства буду доступна на време како би Комисија завршила свој рад у складу са законом. Услов да чланови Комисије раде pro-bono ће можда морати да се преиспита, јер може утицати на могућност проналажења квалификованих и добро обучених независних стручњака.*

## Закључци

Укратко, Нацрт закона I се бави неким аспектима укљученим у Препоруке ОДИХР-а:

* Да се делимични подаци са бирачких спискова ставе на јавни увид;
* Да се осигура да закон прецизира који подаци бирача треба да буду доступни јавности на увид и да се осигура законит приступ овим подацима;
* Да се олакша ревизија ЈБС од стране независних стручњака уз учешће различитих заинтересованих страна, укључујући опозиционе политичке странке и цивилно друштво;
* Да се периодично објављују подаци о упису бирача у борачки списак, разврстани према различитим типовима ажурирања, и броју регистрованих бирача по општини;

Додатну пажњу треба обратити на следеће аспекте:

* Увођење експлицитних одредби које би елиминисале нејасноће у погледу усклађености Нацрта са законима о заштити података о личности и омогућиле боље разумевање права и обавеза које спроводе различити актери који приступају и контролишу податке о упису бирача;
* Спровођење ревизије уписа бирача заједно са ревизијом матичних књига, и додавање додатних области за ревизију;[[25]](#footnote-25)
* Увођење сталног механизма за периодичну ревизију ЈБС или давање мандата Комисији да спроводи периодичне ревизије.

# Коментари на Нацрт закона II

## Предлог измене поглавља I - Основне одредбе - Јединствени бирачки списак

Нацртом закона II предлаже се нови члан 2а – „Тело надлежно за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка (у даљем тексту: Комисија).“ Предлогом члана предвиђено је да Народна скупштина образује стално тело надлежно за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка. Формирање Комисије у оквиру Поглавља 1 ће јој дати статутарна овлашћења. Народна скупштина ће делегирати овлашћења статутарној комисији како би се побољшала ефикасност њеног рада, спречила да буде пристрасна и да би се повећала транспарентност и одговорност. Позитивно, статутарна комисија ће такође имати више овлашћења да приступи информацијама како би извршила свој законски мандат. Формирање статутарне комисије ће се такође позабавити аспектом одрживости који је покренут у вези са Нацртом закона I.

## Поглавље II, Одељак 4 – Излагање делова бирачког списка

Слично Нацрту закона I, Нацрт закона II захтева од МДУЛС да обезбеди приступ подацима о упису бирача на својој интернет страници и регулише податке који се објављују и начин на који им се приступа. Подаци који се објављују и начини приступа слични су Нацрту закона I *(видети табелу II )* и укључују име, презиме, име једног од родитеља бирача, назнаку да ли је бирач уписан у ЈБС по основу боравишта или пребивалишта, бирачко место и број бирача по домаћинству.Нацртом закона II, додатно, предлаже се објављивање података „о укупном броју бирача по општини или граду“.

# Табела 2: Преглед предложених измена и допуна у погледу обима података који се прикупљају у ЈБС и стављају на увид јавности

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Уписани у бирачки списак** (важећи закон и предлог измена и допуна) | **Подаци**  **дати на јавни**  **увид** (важећи закон) | **Подаци дати на јавни увид** (Нацрт закона I) | **Подаци којима могу приступити предлагач проглашене**  **изборне листе и Изборна комисија**  (Нацрт закона II) |
| * Име * Презиме * Име једног родитеља бирача * Јединствени матични број грађанина * Датум и место рођења * Пол * Место пребивалишта и адреса * Јединица локалне самоуправе у којој бирач има пребивалиште / Страна држава са привременим боравком / Привремено пребивалиште интерно расељених лица (ИРЛ) | Није  наведено | * Име * Презиме * Име једног родитеља бирача * Индикација да ли је бирач уписан у бирачки списак на основу пребивалишта или боравишта разврстано по бирачком месту + број бирача по домаћинству * Укупан број бирача по општини или граду | Није наведено. |

Ова формулација на позитиван начин омогућава анализу трендова у бирачком списку. Овакви трендови су важни за ревизије бирачких спискова, али и за процену тачности и откривање могућих неправилности, чиме доприносе тачности и поверењу у ЈБС. Подацима се може приступити тако што грађани уписују свој јединствени матични број и важећу личну карту или број пасоша.

Поред тога, нови члан 14а Нацрта закона II захтева да подаци буду објављени на интернет страници МДУЛС у машински читљивом облику. Додатна формулација „у машински читљивом облику“ задовољава питање преносивости података.[[26]](#footnote-26)

*Да би се обезбедио довољан ниво заштите личних података уз истовремено омогућавање преносивости података, треба обратити пажњу на принцип спецификације сврхе, нпр. давање законских гаранција да се информације користе у намењену сврху: представљање бирачког списка грађанима.* *Нацрт би могао даље да регулише сва ограничења у погледу коришћења података.[[27]](#footnote-27)*Такође би се могао размотрити захтев за потписивање правне изјаве о одрицању одговорности или изјаве у којој се прецизира обим права и обавеза које стране могу остварити и спровести.

Општинска и градска управа, поред измена ЈБС (које захтевају оба Нацрта), морају редовно (сваких седам дана) да објављују број бирача на својој територији. За разлику од Нацрта закона I, који експлицитно каже, „по затварању ЈБС“, Нацрт закона II не прецизира период када ће бирачи имати приступ ЈБС, али је јасан у погледу додатних података који ће бити објављени након затварања уписа бирача. Приступ ЈБС током читавог изборног циклуса је позитиван корак, јер приступ генерално треба да буде дозвољен и током редовног одржавања матичних књига и бирачких спискова и током предизборног периода. То, међутим, мора бити јасно регулисано законом.

*Препоручује се да се јасно наведе да ли је приступ омогућен само у одређеним периодима или у било ком тренутку током изборног циклуса.[[28]](#footnote-28)*

Нацрт закона II не даје даље детаље у вези са приступом кандидата на изборима ЈБС. Провера бирача, кандидата на изборима и посматрача је кључна за транспарентност. Требало би размотрити и експлицитно регулисање овог аспекта, узимајући у обзир заштиту личних података.[[29]](#footnote-29)Нацрт закона I пружа солидну основу додавањем веће транспарентности и смерница приступу ЈБС од стране кандидата на изборима.[[30]](#footnote-30)

# Заштита личних података

Нацрт закона II додаје формулацију о заштити података о личности у новом члану 14б, у Поглављу II, Одељак 4 ЗЈБС. Предлог је по формулацији сличан предлогу који је дат у Нацрту закона I (*види Одељак* [*7.4*](#_bookmark32) ових неформалних коментара за анализу).

## Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања ЈБС

Као Нацрт закона I, и Нацрт закона II предвиђа оснивање Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка *(у даљем тексту: Комисија).* Као што је анализирано у *Одељку* [*8.1,*](#_bookmark49) Нацрт закона II даје Комисији стални статус. Иако постоји слична формулација за многе делове два амандмана, формулација у Нацрту закона II је правно свеобухватнија. У њему се јасно наводи да ће Поглавље о оснивању Комисије бити додато након поглавља V као ново поглавље Vа. Нацрт закона II такође се чини јаснијим у погледу редоследа и нумерисања поглавља и логичног поретка поглавља.[[31]](#footnote-31)

У складу са Нацртом закона II, чланом 22а се оснива Комисија као правно лице и независно и самостално тело са јавним овлашћењем за вршење ревизије и контролу тачности ЈБС. Комисија за свој рад одговара Народној скупштини. Као што је већ поменуто, додељивање правног статуса Комисији ће олакшати приступ информацијама. Истовремено, независно и аутономно тело има велики потенцијал да повећа поверење у ЈБС.

*Као што се горе препоручује, могао би се размотрити стални механизам за периодичну ревизију ЈБС или давање мандата Комисији да спроводи периодичне ревизије.*

Одредба Нацрта закона II је у складу са овом препоруком јер чини Комисију сталном.[[32]](#footnote-32)

Чланом 22б Нацрта закона II регулише се састав и именовање Комисије. Предложену Комисију чини девет чланова и њихових заменика, од којих се шест чланова и заменика именују на предлог посланичких група (власт и опозиција) у Народној скупштини и три члана и њихових заменика на предлог група грађана које су акредитоване за посматрање последња три изборна циклуса објавиле извештаје са својим запажањима и налазима.[[33]](#footnote-33)Услови и квалификације за чланство су слични Нацрту закона I. Народна скупштина гласа о члановима.

Постоји мала разлика између састава Комисије између нацрта закона I и II (види *табелу 2*). Оба предлога омогућавају инклузивну и евентуално независну Комисију, која би укључивала и власт и опозицију. Нацрт закона II могао би да обезбеди већу непристрасност и баланс, јер укључује сличан број стручњака које предлажу власт и опозиција. Показало се да је ангажовање угледних актера цивилног друштва у процесима изборне реформе повећало поверење јавности у те процесе. Нацрт закона II предвиђа већу заступљеност и већу улогу у доношењу одлука за цивилно друштво, па стога модел препоручен у Нацрту закона II има већи потенцијал да повећа поверење у рад предложене Комисије. Истовремено, право вета *de facto* дато цивилном друштву у Нацрту закона II има потенцијал да блокира рад Комисије чак и када одлуке иначе имају широку подршку опозиције и владајућих странки и могу захтевати поновно разматрање.

# Табела 3: Предложени чланови Комисије и поступак гласања према Нацрту закона I и Нацрту закона II

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Нацрт закона I** | **Нацрт закона II** |
| **Укупан број чланова и заменика** | **10 + 10** | **9 + 9** |
| Број чланова које су предложиле највеће владајуће посланичке групе: | 5 + 5 | 3 + 3 |
| Број чланова које су предложиле највеће опозиционе посланичке групе: | 3 + 3 | 3 + 3 |
| Број чланова које су предложиле групе грађана (према међусобном договору): | 2 + 2 | 3 + 3 |
| Доношење одлука | 2/3 већина свих чланова (7 гласова) | Већина гласова (5 гласова) али два морају бити чланови које предлажу групе грађана |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Председник | Мењају се на месец дана | Од чланова које предлажу групе грађана |

*Могло би се размотрити увођење механизма за доношење одлука који би захтевао најмање један глас сваке групе чланова (владајуће, опозиције и цивилног друштва).*

Стране којима је дозвољено да се укључе у рад Комисије без права одлучивања су сличне Нацрту закона I. Нацрт закона II предвиђа и учешће посматрача у њеном раду, што је позитиван елемент који би додатно повећао транспарентност процеса. Оба Нацрта закона дају адекватну основу за независну Комисију, укључујући већину њених аспеката код доношења одлука, које – у оба случаја – имају довољно заштитних механизама да спрече једнострано доношење одлука. Да би Комисија надахнула поверење, коначан састав и услови за доношење одлука треба да буду засновани на инклузивним консултацијама између власти, опозиције, цивилног друштва и других релевантних актера.

У члану 22h, Нацрт закона II предвиђа обим послова сличан Нацрту закона I, са неколико додатних одговорности и привилегија. То укључује:

1. анализу података садржаних у матичним књигама који су релевантни за упис бирача у бирачки списак;
2. анализу информационе безбедности софтвера за упис бирача;
3. иницирање доношења измена и допуна прописа и давање мишљења на предлоге закона и прописа којима се уређују питања из делокруга рада Комисије;
4. спровођење анализе интегритета процеса ажурирања бирачког списка.

Даље ширење области за анализу и ревизију Комисије је позитиван аспект. Табела 3 у наставку даје поређење између области ревизије које су разматране у ОДИХР-овом упоредном прегледу методолошких приступа за спровођење ревизије података о упису бирача.[[34]](#footnote-34)

*Препоручљиво је укључити што више области како би се осигурала свеобухватна ревизија. Области које треба посебно размотрити укључују правни оквир, шири спектар статистичких података, лица задужена за упис бирача, запошљавање и обуку, опрему (софтвер/хардвер) за регистрацију грађана и бирача, безбедност опреме и база података и заштиту личних података.*

# Табела 4: Поређење – Аспекти које треба да покрије Комисија / ревизија

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Препоручене области за ревизију / верификацију** | **Области за ревизију и верификацију (као што је предвиђено Делокругом рада Комисије, Нацртом закона I** | **Области за ревизију и верификацију (као што је предвиђено Делокругом рада Комисије, Нацртом закона II** |
| **Правни оквир** | - | Није изричито наведено, али Комисија има мандат да „иницира доношење измена и допуна прописа и даје мишљење на нацрте закона и прописа којима се уређују питања из  делокруга рада Комисије”. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Интерне процедуре / Имплементација законског оквира** | Правна ваљаност одлука које доводе до промена у бирачком списку.  Процес ажурирања и одобравања промена у бирачком списку.  Подаци о извршеним инспекцијским надзорима и предложеним или наложеним мерама у оквиру инспекцијског надзора  поступак над спровођењем прописа којима се уређује Јединствени бирачки списак.  Чињенице о вођењу и тачности бирачког списка, даће основа за сумњу да је дошло до кршења закона пријавом кршења закона надлежним органима. | Правна ваљаност одлука које доводе до промена у бирачком списку.  Процес ажурирања и одобравања промена у бирачком списку.  Подаци о извршеним инспекцијским надзорима и предложеним или наложеним мерама у оквиру инспекцијског надзора  поступак над спровођењем прописа којима се уређује Јединствени бирачки списак.  Подаци министарства надлежног за унутрашње послове о пребивалишту или боравишту грађана, законском основу по коме је пријављено или одјављено пребивалиште и усклађености ових података са подацима у бирачком списку. Радње у вези са одобравањем сталних и привремених доказа.  Чињенице о вођењу и тачности бирачког списка, даће основа за сумњу да је дошло до кршења закона пријавом кршења закона  надлежним органима. |
| Извештавање са терена (квалитативно и квантитативно) | Теренску контролу бирача (на основу анализе ЈБС) врши Министарство унутрашњих послова / на иницијативу Комисије. | Теренску контролу бирача (на основу анализе ЈБС) иницира, координира и надгледа Комисија. |
| Препоруке  ОДИХР-а,  анкете, парламентарни извештаји | - | - |
| Анализа инклузивности (еволуција података о упису бирача, старосним групама и дистрибуцији изборне популације, разлике у упису (време, места) | Статистички параметри варијације бирачког списка. | Статистички трендови у ЈБС. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Излазност и еволуција | - | - |
| Поређење са пројекцијом пописа | Статистички параметри варијације у упису бирача. | Статистички параметри варијације у упису бирача. |
| **Процес уписа бирача у бирачки списак** |  | Спровести анализу интегритета процеса ажурирања бирачког списка. |
| **Анализа података из уписа бирача** (нетачности, дупликати, адреса и пребивалиште) | Подаци бирачког списка на нивоу личних података (име, име оца, презиме, место и адреса пребивалишта). | Анализирати податке из бирачког списка (без спецификације). |
| Кретања становништва | Подаци МДУЛС о кретању становништва и одраз кретања становништва у ЈБС. | - |
| Лица задужена за упис бирача и обуку | - | - |
| Анализа опреме за упис бирача | - | - |
| Јавна комуникација око уписа бирача | - | - |
| Безбедност података код ревизије уписа бирача (просторије, запослени, сервери, интерфејси) | - | Информациона безбедност софтвера за упис бирача. |
| Матичне књиге | Нема анализе потпуних података већ само анализа радњи у вези са одобравањем пребивалишта и боравишта грађана и праћење статистичких кретања у бирачком списку, пребивалишта и  привременог боравка. | Анализирати податке садржане у матичним књигама који су релевантни за упис бирача. |
| Заштита личних података | - | - |
| Остало | Спровести друге анализе неопходне за утврђивање степена интегритета процеса ажурирања бирачког списка. | Спровести друге анализе неопходне за утврђивање степена интегритета процеса ажурирања бирачког списка. |

Нацрт закона II обавезује Комисију да донесе законски акт којим ће се уредити начин ревизије, верификације и контроле тачности.

*Препоручује се да се у предложене измене и допуне укључе све области које су предмет ревизије. Такве одредбе би Комисији дале јачи мандат и стога би олакшале приступ подацима.*

Надаље, Нацрт закона II, у истом члану 22х. 19, овлашћује друге институције да Комисији омогуће увид у своју евиденцију. Овај важан аспект омогућиће Комисији да прибави документацију у складу са законом. Као такав, има потенцијал да се позабави претходним изазовима са напредовањем у ревизији због недостатка приступа неопходним материјалима.

Захтев из члана 22х. 13 да се објављују годишњи и периодични извештаји о раду Комисије и тачности ЈБС је позитиван аспект у обезбеђивању транспарентности процеса и унапређењу поверења јавности.

У складу са предложеним чланом 22л, Комисија ће једном годишње (крајем фебруара) извештавати Народну скупштину. Временски рок за разматрање и поступање Народне скупштине по извештају је сличан временском оквиру предвиђеном у Нацрту закона I и чини се смисленим. Поред тога, Нацртом закона II предлаже се да се представници Комисије позивају на скупштински рад када се извештај разматра, а закључци и препоруке се доносе већином гласова у парламенту. Учешће члана Комисије у раду Народне скупштине је позитивно јер ће то омогућити простор за тумачење техничких аспеката препорука.

Слично Нацрту закона I, рад Комисије биће јаван (члан 22м), а средства се обезбеђују из буџета Републике Србије (члан 22н). Чланови нису плаћени за свој рад. Према ранијој анализи, могле би се преиспитати накнаде члановима Комисије како би се обезбедило проналажење стручњака са адекватним вештинама који су мотивисани.

Прелазне одредбе: Први извештај Комисије Народној скупштини о ревизији, верификацији и контроли тачности и ажурирању ЈБС биће достављен Народној скупштини најкасније годину дана од дана њеног оснивања.Комисија ће бити формирана у року од 15 дана од дана ступања на снагу Нацрта закона II. Прелазне одредбе пружају адекватан оквир за рад Комисије.

*Препоручује се да Комисија заврши свој рад на време пре наредних избора, како би обезбедила довољно времена за бављење својим налазима, истовремено гарантујући повећано поверење у ЈБС. У случају ванредних избора, могли би се размотрити привремени или посебни аранжмани, у складу са налазима Комисије.*

## Закључци

Све у свему, Нацрт закона II, слично као и Нацрт закона II, узима у обзир претходне препоруке ОДИХР-а о спровођењу независних ревизија како би се побољшала тачност бирачког списка и повећало поверење јавности.[[35]](#footnote-35)Не постоји јединствен приступ успостављању ревизорских институција широм држава чланица ОЕБС, а ревизори могу бити именовани или *ad hoc* или трајно. Ипак, прелазак на редовну ревизију утврђену законом, као што је предвиђено Нацртом закона II, повећао би одрживост процеса руковођења ЈБС и могао би помоћи властима да одрже поверење јавности даље од једнократне ревизије. Дакле, Нацрт закона II позитивно предвиђа учесталост ревизије, верификације и контроле података.

Слично Нацрту закона I, чланство укључује независне стручњаке које предлажу владајуће и опозиционе странке у Народној скупштини и групе грађана. Нацрт закона II даје више простора за групе грађана, што може додатно побољшати стварну и перципирану независност ревизије. У складу са препорукама ОДИХР-а, Нацрт закона II предвиђа учешће релевантних актера и додатно омогућава учешће посматрача. Транспарентност ревизије и кораци ка изградњи поверења јавности обезбеђени су захтевом да се рад Комисије објави на интернет страници Народне скупштине и одредбом да Комисија иницира едукацију бирача у вези са бирачким списковима и њиховим ажурирањем.

Слично као у Нацрту закона I, амандман прецизира тражено искуство чланова ревизорске комисије (слична формулација) и одредбе за могућу подршку међународних стручњака. Комбинација правих компетенција је важна за смислено спровођење ревизије, а учешће међународних стручњака може додатно помоћи да се повећа поверење у процес и ЈБС. Нацрт закона II , стога, предузима вишеструке кораке ка адресирању препорука ОДИХР-а.

Позитивно, Нацрт закона II даље даје стални статус Комисији. Успоставио је приступ неопходним евиденцијама других институција и мандат за анализу података садржаних у матичним књигама и сигурност софтвера за бирачки списак. Ови елементи, ако се имплементирају, постављају чврсту основу за смислено спровођење ревизије.

Укратко, Нацрт закона II се бави неким аспектима укљученим у Препоруке ОДИХР-а:

* Да се делимични подаци са бирачких спискова ставе на јавни увид у складу са законом и најбољом праксом;
* Да се осигура да закон прецизира који подаци бирача треба да буду доступни јавности на увид и да се осигура законит приступ овим подацима;
* Да се олакша ревизија ЈБС од стране независних стручњака уз учешће различитих заинтересованих страна, укључујући политичке странке и цивилно друштво;
* Да се периодично објављују подаци о упису бирача, разврстаних према различитим типовима ажурирања, и броју уписаних бирача по општини;
* Предлози одређених елемената ревизије матичних књига (иако није предвиђена потпуна ревизија матичних књига).

Додатну пажњу треба обратити на следеће аспекте:

* Увођење експлицитних одредби које би елиминисале нејасноће у погледу усклађености Нацрта са законима о заштити података о личности и омогућиле боље разумевање права и обавеза које спроводе различити актери који приступају и контролишу податке о упису бирача;
* Укључивање додатних области ЈБС и матичних књига за ревизију.[[36]](#footnote-36)

1. У ставу 25. [Документа ОЕБС-а из Истамбула из 1999. године,](https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf) државе чланице ОЕБС обавезале су се да ће „у што краћем року узети у обзир процену избора коју уради ОДИХР и у што краћем року испунити препоруке“. [↑](#footnote-ref-1)
2. [Општа уредба о заштити података](https://gdpr-info.eu/art-20-gdpr/) (ГДПР), члан 20. [↑](#footnote-ref-2)
3. Видети рад Упоредни преглед праксе и прописа за приступ подацима о упису бирача у неким државама чланицама ОЕБС-а, који је ОДИХР доставио Међуагенцијској Радној групи за координацију и праћење спровођења препорука за унапређење изборног процеса у Републици Србији, 5. април 2024. године, стр. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Видети [Директиву Европске уније (ЕУ) 2019/1024.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32019L1024) [↑](#footnote-ref-4)
5. [ОЕБС/ОДИХР, Приручник за посматрање уписа бирача у бирачки списак,](https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/92058.pdf) 2012, стр. 10. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Supra Note* [*4,*](#_bookmark6) *стр. 3.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Idem, стр. 4.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Supra Note* [*6,*](#_bookmark10) *стр. 13* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Idem, стр. 13-14.* [↑](#footnote-ref-9)
10. Пројекат администрације и трошкова избора (ACE пројекат), [Ревизија бирачког списка.](https://aceproject.org/ace-en/focus/procurement/voter-registration-and-information-communications/auditing-of-the-voter-list/mobile_browsing) [↑](#footnote-ref-10)
11. 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 да прецизира обим личних података бирача који се објављују и да обезбеди законит приступ тим подацима. Препоручено је периодично објављивање података о упису бирача, разврстаних по различитим типовима ажурирања како би се повећала транспарентност бирачког списка. [↑](#footnote-ref-11)
12. Одељак I.1.2.iii Кодекса добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије. [↑](#footnote-ref-12)
13. Обавезе ОЕБС-а за демократске изборе предвиђају да бирачки спискови буду доступни за верификацију бирачима, кандидатима на изборима и посматрачима, уз заштиту личних података. ОДИХР [Постојеће обавезе за демократске изборе у државама чланицама ОЕБС,](https://www.osce.org/files/f/documents/0/d/13956.pdf) стр. 62: „Бирачки спискови треба да буду актуелни, тачни, потпуни, лако доступни за увид квалификованим бирачима и – подложни заштити личних података – евентуално од стране других (као што су кандидати на изборима и научни истраживачи) са легитимним разлогом да им приступе… . Без обзира који систем се користи за креирање и управљање бирачким списком, неопходно је да систем буде транспарентан и отворен за верификацију бирача, политичких кандидата и посматрача избора. Иако постоје важна разматрања по питању приватности, која могу бити различито пондерисана у различитим земљама, требало би обезбедити приступ бирачким списковима ради провере. У многим земљама политичким кандидатима и посматрачима избора није дозвољено само да прегледају бирачке спискове, већ им се достављају и копије списка.” [↑](#footnote-ref-13)
14. Смернице [УН из 1988. године за регулисање компјутеризованих датотека личних података,](https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unga/1990/en/13761) члан 3а, прописује да „[сви] лични подаци прикупљени и евидентирани остају релевантни и адекватни наведеној сврси“. Може се размотрити да се укључи изјава лица или ентитета који преузима податке, са назнаком да ће се они користити само у сврхе верификације. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Supra Note 16* [↑](#footnote-ref-15)
16. *Supra Note* [*12.*](#_bookmark20) [↑](#footnote-ref-16)
17. *Supra Note* [*6.*](#_bookmark10) [↑](#footnote-ref-17)
18. Видети препоруке ОДИХР-а бројеви 10/2020, 3/2022, 4/2023 и 3/2024. [↑](#footnote-ref-18)
19. За даље добре праксе у процесу ревизије, консултујте Упоредни преглед методолошких приступа за спровођење ревизије података о упису бирача, *Supra Note*  [*25.*](#_bookmark42) [↑](#footnote-ref-19)
20. Предложена Комисија има 10 чланова и 10 заменика, од којих се 8 чланова и заменика именује на предлог посланичких група (власт и опозиција) у Народној скупштини и два члана и заменика на предлог група грађана које су акредитоване за посматрање последња три изборна процеса о којима се 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. Амандман такође детаљно описује процедуру именовања, рок за именовање и мандат. Чланове одобрава Народна скупштина јавним гласањем. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Supra Note* [22,](#_bookmark37) стр. 7. [↑](#footnote-ref-21)
22. За више информација о идентификацији стручности за спровођење смислене ревизије, консултујте документ Упоредни преглед методолошких приступа за провођење ревизије података о упису бирача, који је ОДИХР доставио Међуагенцијској радној групи за координацију и праћење имплементације Препоруке за унапређење изборног процеса у Републици Србији, 10. април 2024, стр.7. [↑](#footnote-ref-22)
23. 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. *Видети Supra Note* [*25,*](#_bookmark42)стр. 9. Из тог разлога се национални тим, са адекватним консултативним механизмима, укључујући учешће у ревизији и међународном експертизом, чини као свеобухватан формат. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Supra Note* [*25*,](#_bookmark42) стр. 22. [↑](#footnote-ref-24)
25. Погледајте рад Упоредни преглед методолошких приступа за провођење ревизије података о упису бирача, који је ОДИХР доставио Међуагенцијској радној групи за координацију и праћење имплементације препорука за унапређење изборног процеса у Републици Србији, 10. априла 2024. године за додатне области које треба размотрити. [↑](#footnote-ref-25)
26. У складу са [постојећим обавезама ОДИХР-а за демократске изборе у државама чланицама ОЕБС из 2003. године,](https://www.osce.org/files/f/documents/0/d/13956.pdf) систем би требало да буде транспарентан и отворен за верификацију од стране бирача, политичких кандидата и посматрача избора, уз поштовање околности у вези приватности. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Supra Note* [*17.*](#_bookmark27) [↑](#footnote-ref-27)
28. *Supra Note* [*20*,](#_bookmark31) стр. 7-8. [↑](#footnote-ref-28)
29. У складу са постојећим обавезама ОДИХР-а за демократске изборе – уз заштиту личних података – бирачки спискови треба да буду доступни за увид квалификованим бирачима. *Supra Note* [*29.*](#_bookmark52) [↑](#footnote-ref-29)
30. Видети *Одељак* [*7.2*](#_bookmark23)ових Неформалних коментара. [↑](#footnote-ref-30)
31. Редослед поглавља у Предлогу закона II (чл. 22а – 22н) је: статус Комисије, избор у Комисију, предлагање кандидата за чланове и заменике чланова Комисије, прва седница Комисије, делокруг рада, чланови без права одлучивања, посматрач, извештаји Народној скупштини, јавност рада Комисије и услови рада Комисије. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Supra Note* [*22,*](#_bookmark37) *стр. 3*. Видети ACE Пројекат, [Шта је изборни циклус?](https://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle) [↑](#footnote-ref-32)
33. Три највеће владајуће посланичке групе и три опозиционе групе номиноваће по једног члана и једног заменика. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Supra Note* [*22.*](#_bookmark37) [↑](#footnote-ref-34)
35. *Supra Note* ***Грешка! Обележивач није дефинисан.*** [↑](#footnote-ref-35)
36. Видети рад Упоредни преглед методолошких приступа за спровођење ревизије података о упису бирача, *Supra Note* [*28,*](#_bookmark47)ради разматрања додатних области. [↑](#footnote-ref-36)