

Maja Nastić*

Izborni sporovi - odnos Upravnog i Ustavnog suda Srbije

Sadržaj

1. Uvodni deo
2. Opšta pravila za rešavanje izbornih sporova
3. Rešavanje izbornih sporova u Srbiji
 - 3.1. Upravnosudsko rešavanje izbornih sporova
 - 3.2. Ustavnosudsko rešavanje izbornih sporova
 - 3.3. Odnos Upravnog i Ustavnog suda - odlučivanje po ustavnoj žalbi
4. Zaključne napomene

1. Uvodni deo

Prvi višestranački izbori u Srbiji ponovo su održani 1990. godine nakon donošenja Ustava, koji raskida sa dotadašnjim konceptom socijalističke ustavnosti. Od tog trenutka započinje dinamičan razvitak izbornog prava praćen čestim izmenama izbornog zakonodavstva, vršenih pod „diktatom“ vladajuće partije i u odsustvu saglasnosti ostalih, opozicionih stranaka. Ove promene su, protivno svim demokratskim pravilima, često sprovedene neposredno pre održavanja izbora, što je izborna pravila činilo nepoznatim ili nedovoljno poznatim za sve njegove učesnike. Pored toga, brojne praznine u izbornom zakonodavstvu, posebno u procesnom delu, otežavale su njihovu primenu i ostavljali mesta za arbitrarno tumačenje. Izborne neregularnosti, poput dvostrukog glasanja, organizovanog ubacivanja unapred popunjenih glasačkih listića, preinačavanje izbornih rezultata od strane izbornih komisija, falsifikovanje izbornih zapisnika, bile su redovan pratilac izbora u periodu od 1990-2000. godine. Po „količini“ izbornih neregularnosti ostaće upamćeni lokalni izbori održani 1996. godine, kao i savezni predsednički izbori iz 2000. godine. Na pomenutim lokalnim izborima desilo se to da su potpuno proizvoljnim sudskim odlukama preinačeni rezultati izbora za mnoge lokalne skupštine. „Pristrasnim sudskim odlukama *post festum* je deformisana volja građana.“¹ To je jasno ukazalo na potpunu zavisnost pravosudnog sistema od vladajuće partije. Takva situacija se ponovila u najdrastičnijem obliku i na saveznim izborima održanim 2000. godine, kada je Savezni ustavni sud više puta menjao svoju odluku. Najpre je doneo rešenje prema kojem prvi krug predsedničkih izbora treba da se

* Autorka je doktor pravnih nauka i docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

¹ V. Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013 i u SRJ od 1992. do 2003*, Beograd 2013, s. 64.

ponovi. Kada su tadašnji lideri opozicije (DOS-a), zbog očigledne izborne prevare organizovali masovne proteste, Savezni ustavni sud je stavio van snage ranije rešenje, doneo novu odluku kojom je usvojio žalbu DOS-a i poništio rešenja Savezne izborne komisije i stavio van snage odluku SIK-a o rezultatima glasanja.

Rešavanje izbornih sporova u Srbiji bilo je, i može se reći ostalo, jedno od vrlo aktuelnih pitanja. Dosadašnja iskustva govore da su izborni sporovi neminovno sastavni deo svakog izbornog procesa, ali da postojeći mehanizam njihovog rešavanja nije uvek davao očekivane rezultate. Izbori u Srbiji, ne samo da su bili obeleženi brojnim nepravilnostima, već i arbitrarnim preinačavanjem izbornih rezultata pod rukovodstvom izborne administracije i sudova. Dakle, ne samo da nije postojao efikasan sistem rešavanja izbornih sporova nego institucije koje su bile pozvane da ih rešavaju, same su tome doprinosile. „U protekloj deceniji vlast je devastirajući sudski i pravni sistem u Srbiji, izborne sporove koristila da nepravno produži sopstvenu vladavinu“.²

Počev od 2000. godine, uočljiv je značajan napredak, koji je praćen popravljanjem sveukupnog ambijenta u kome se izbori održavaju. Važeći Ustav Srbije (2006) obimnim katalogom ljudskih prava i adekvatnim mehanizmom za njegovu zaštitu tome značajno doprinosi. Izmene izbornog zakonodavstva praćene sveukupnom reformom sudstva kreiraju povoljan opšti okvir za rešavanje izbornih sporova.

Polazeći od toga da su izborni sporovi neizbežan pratilac izbora, u radu će biti analiziran postojeći sistem rešavanja izbornih sporova u Srbiji. Imajući u vidu prethodno gorko iskustvo, sa najblaže rečeno, neadekvatnim sistemom rešavanja izbornih sporova, ova analiza treba da pokaže u kojoj se meri odmaklo u tome danas. To će istovremeno predstavljati i pokazatelj napredovanja u uspostavljanju pravne države. Iako je aktuelni sistem rešavanja izbornih sporova uveden izbornim zakonom iz 2000. godine, on je pretreo značajne izmene nakon sprovedene pravosudne reforme i nove organizacije sudstva. Ključna izmena odnosila se na uključivanje Upravnog suda, kao suda posebne nadležnosti, u rešavanje izbornih sporova. Upravni sud je tako došao na mesto Vrhovnog suda, koji je kao najviša pravosudna institucija bio zadužen za rešavanje izbornih sporova nastalih povodom parlamentarnih i predsedničkih izbora, odnosno opštinskih sudova, koji su rešavali izborne sporove povodom lokalnih izbora.

Važno pitanje koje je opredelilo temu mog rada jeste: Da li uključivanje Upravnog suda znači formalnu promenu ili je reč o suštinskoj izmeni u sistemu rešavanja izbornih sporova. Imajući u vidu da je i dalje na snazi supsidijarna nadležnost Ustavnog suda za rešavanje izbornih sporova, centralna tema analize biće odnos Upravnog i Ustavnog suda. Nadležnosti ova dva suda gotovo da su paralelno postavljene, tako da isključuju jedna drugu, čime je na prvi pogled isključena njihova moguća konkurencija. Međutim, odlučivanje Ustavnog suda po ustavnim žalbama pojavljuje se kao specifična „tačka vezivanja“, a odnos dva suda dobija posebnu dimenziju. Polazeći od relevantnih teorijskih stavova i prakse oba suda, analiza treba da pruži odgovor na pitanje kakve su pravne mogućnosti za zaštitu ustavom garantovanog izbornog prava, kao i da li je postojeći mehanizam rešavanja izbornih sporova u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima i međunarodnom praksom.

² M. Radojević, Rešavanje izbornih sporova u Srbiji kao argument poricanja vladavine prava i podele vlasti, *Politička revija*, 2/2003, s. (9 i dalje) 30.

2. Opšta pravila za rešavanje izbornih sporova

Izborni spor podrazumeva spor između dva ili više učesnika izbornog postupka u kome se odlučuje o povredi izbornog prava i izbornog postupka od strane organa nadležnih za sprovođenje izbora. Izborni sporovi nastaju tokom izbornog postupka i imaju vrlo „širok“ obim prostiranja, počev od razgraničenja izbornih jedinica, preko evidentiranja birača, registrovanja kandidata, načina sprovođenja izborne kampanje, načina na koji se izbori sprovode i sastava organa koji ih sprovode, do utvrđivanja rezultata glasanja i raspodele mandata. Ovako kompleksna struktura izbornih sporova proizilazi iz složenosti radnji koje se preduzimaju tokom izbornog postupka. Osnovni cilj i smisao rešavanja izbornih sporova je dvostruk: zaštititi jednako izbornu pravo svih građana i obezbediti poštovanje pravnih pravila da bi se pružile garancije da će političko predstavništvo verno odslikati volju naroda. Rešavanje izbornih sporova je vrhunac izbornog procesa: legitimnost izbornog procesa zavisi od objektivnosti i nezavisnosti mehanizama za rešavanje sporova. Ovde je, dakle, ključno balansiranje sa individualnim pravnim statusima.

Izborni sporovi nastaju i u tradicionalnim i u novim demokratijama i ne mogu se smatrati simptomom slabosti jednog sistema. Naročito povoljno okruženje za nastanak izbornih sporova su države, koje nastaju nakon kraha autokratskog režima, u kojima je izražena politička nestabilnost i nedovoljno poznavanje izbornog procesa. To je upravo bio slučaj sa Srbijom u poslednjoj deceniji 20. veka. Nepovoljno, post-konfliktno okruženje u kombinaciji sa neuspešnim rešavanjem izbornih sporova dodatno je pojačavalo nestabilnost i bilo uzrok masovnih građanskih protesta.

Rešavanje izbornih sporova nije u potpunosti razrađeno međunarodnim instrumentima i u međunarodnoj zajednici ne postoji jasan konsenzus kako te sporove treba rešavati. Preporuka je poći od principa koji su postavljeni međunarodnim dokumentima i u tom smislu osnovu treba da predstavlja pravo na pravično suđenje³, uključujući i nezavisnost sudstva, kako je to bliže određeno čl. 19, 20 i 21 Dokumenta iz Moskve. To podrazumeva da svakom biraču, a pod određenim uslovima i političkim partijama, treba obezbediti pravnu zaštitu u slučaju povrede izbornog prava. Pravna priroda instituta zaštite izbornog prava treba da bude jasno određena, kao i postupci po kojima nadležni organi postupaju. Efektivnost, nezavisnost i nepristrasnost sudova, uključujući i organe koji sprovode izbore, preduslov su za efikasno, pošteno i nepristrasno rešavanje izbornih sporova. Izborni zakon treba da obezbedi jasno razgraničenje između sudova i organa za sprovođenje izbora, da bi se isključila mogućnost istovremenog postupanja povodom istih stvari.⁴

Organi za sprovođenje izbora (izborna administracija, izborne komisije) imaju zadatak da se staraju da se izbori sprovode u skladu sa zakonom utvrđenom izbornom procedurom. To često podrazumeva njihovo angažovanje u svim pripremnim radnjama, koje prethode izborima, ali i tokom samih izbora, kada snose najveći „teret“ odgovornosti za njihovo ispravno sprovođenje, ali i nakon izbora, kada mogu proglašavati rezultate ili rešavati sporove koji nastaju u vezi sa izborima. Koliko će izborna komisija uspešno obavljati poverene joj poslove zavisi od njenog sastava. Posmatrajući rešenja u uporednom pravu, izborne komisije, po svom sastavu, mogu biti

³ St. 5.10 Dokumenta iz Kopenhagena, čl. 13 tač. 9 Završnog dokumenta iz Beča, čl. 6 Evropske konvencije.

⁴ D. Petit, *Resolving Election disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Varšava 2000, s. 9.

partijske, nepartijske i mešovite. Izborna komisija mora biti prihvaćena od strane svih učesnika u izbornoj trci i treba da deluje u interesu svih birača, a ne nekih stranaka ili kandidata. Zbog važnosti ovog pitanja, izbornim zakonom treba obezbediti jasan i transparentan postupak imenovanja i postavljanja članova izborne komisije.

Uloga sudova u zaštiti izbornog prava i rešavanju izbornih sporova se kvalitativno i kvantitativno razlikuje od uloge pomenutih organa. Sudovi pristupaju rešavanju nastalih sporova u postupku po žalbi na odluke izborne administracije. To treba da oslobodi sud rešavanja nekih manje značajnih sporova, koji nastaju usled tehničkih grešaka izborne administracije. Rešavanje izbornih sporova može biti povereno svim sudovima opšte nadležnosti na čelu sa vrhovnim sudom, ili pak najvišem sudu, čije su odluke konačne. U nekim sistemima postoje i tzv. izborni sudovi, koji su specijalizovani samo za rešavanje izbornih sporova, a koji uz to organizuju izbore sa logističke tačke gledišta. Bez obzira za koji model da se država opredeli, ključno je obezbediti nepristrasnosti i nezavisnost sudova kako bi bila obezbeđena legitimnost i integritet izbornog procesa. Upravo je sudsko rešavanje izbornih sporova poniklo u britanskom sistemu, razvijajući se istovremeno sa procesom nepristrasnosti i nezavisnosti sudstva.⁵

Kod izbornih sporova je vrlo važna i tzv. vremenska komponenta, što se odnosi na donošenje odluka u utvrđenim vremenskim granicama, odnosno donošenje „brzih“ odluka. To podrazumeva da rokovi budu kraći, a žalbena procedura jednostavnija.⁶ Rešavanje izbornih sporova u kratkom vremenskom periodu je posebno važno ukoliko je osporen izborni rezultat.

3. Rešavanje izbornih sporova u Srbiji

Osnovni izborni principi i izborna prava u Srbiji regulisani su Ustavom⁷, kao najvišim pravnim aktom, čime su zaštićeni od mogućih čestih promena. Detaljna razrada izbornih pravila prepuštena je izbornom zakonodavstvu, koje nije homogeno, već je predmet više zakona: Zakona o izboru narodnih poslanika (u daljem tekstu: ZINP)⁸, Zakona o lokalnim izborima⁹ i Zakona o izboru predsednika Republike.¹⁰ Navedeni zakoni ne govore izričito o rešavanju izbornih sporova, već to pitanje posmatraju u okviru šireg koncepta zaštite izbornog prava. Zaštita izbornog prava, a time i rešavanje izbornih sporova, poverena je Republičkoj izbornoj komisiji (u daljem tekstu: RIK), odnosno komisiji jedinice lokalne samouprave i Upravnom sudu. Izborna komisija kao organ za sprovođenje izbora stara se o sprovođenju odgovarajućih „pravila igre“, odnosno da izbori budu fer i demokratski. To podrazumeva njeno angažovanje u svim onim pripremnim radnjama, koje prethode izborima, tokom izbora, ali i nakon izbora, kada proglašava rezultate izbora. Izborna komisija ima svojevrsnu „preventivnu ulogu“ u zaštiti izbornog prava u periodu od raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih izbornih rezultata. Ključna uloga u rešavanju izbornih sporova pripada Upravnom sudu Srbije. Do angažovanja Ustavnog suda u sferi rešavanja izbornih sporova dolazi na osnovu izričite ustavne odredbe. Upravo termin „izborni spor“ sadržan je u Ustavu Srbije, koji utvrđuje supsidijarnu nadležnost Ustavnog suda za njegovo rešavanje.

⁵ O. Hodd Phillips-Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London 2001, s. 231.

⁶ Petit (bel. 4), s. 10.

⁷ Sl. gl. RS 98/06.

⁸ Sl. gl. RS 35/00.

⁹ Sl. gl. RS 129/07.

¹⁰ Sl. gl. RS 111/2007.

3.1. Upravno-sudsko rešavanje izbornih sporova

Upravni sud ima centralnu ulogu u rešavanju izbornih sporova, a njegova nadležnost regulisana je navedenim izbornim zakonima. Iako izborna zakonodavstva Srbije nije homogeno, utvrđena je jedinstvena nadležnost Suda da postupa po žalbama na odluke RIK-a, opštinskih ili gradskih izbornih komisija. To je posledica izmena u organizaciji pravosuđa. Naime, pre pravosudne reforme, za rešavanje izbornih sporova nastalih na republičkom nivou bio je zadužen Vrhovni sud. Rešavanje izbornih sporova nastalih povodom lokalnih izbora bilo je u nadležnosti okružnih sudova. Poveravanje rešavanja izbornih sporova jednom sudu izbegava se moguća nejedinstvenost u postupanju i različito tumačenje izbornih pravila, odnosno može doprineti utvrđivanju jedinstvene prakse u rešavanju izbornih sporova.

Upravni sud je počeo sa radom 1. januara 2010. godine, kao sud posebne nadležnosti za rešavanje upravnih sporova. Sedište Suda je u Beogradu, sa tri odeljenja izvan sedišta u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu. Izbori održani na svim nivoima 2012. godine bili su prva prilika za Upravni sud da se „okuša“ u novoj nadležnosti, a veliki broj izbornih sporova po kojima je odlučivao pružili su mogućnost razvijanja relevantne prakse u navedenom domenu. Na vanrednim parlamentarnim izborima održanim posle nepune dve godine Upravni sud je dodatno ojačao navedenu nadležnost.

Procesna pravila za postupanje Upravnog suda samo su delom sadržana u izbornom zakonu, a kao supsidijarni izvor prava pojavljuje se Zakon o upravnim sporovima.¹¹ Međutim, izborni spor svakako ima niz specifičnosti u odnosu na upravni spor i Upravni sud mora o tome voditi računa. Za razliku od „klasičnog“ upravnog spora, koji se pokreće tužbom, izborni spor se pokreće žalbom. Krug subjekata koji su aktivno procesno legitimisani nije precizno definisan, ali je jasno da su to sva ona lica koja su procesno legitimisana na podnošenje prigovora, odnosno birač, kandidat za poslanika (odbornika) i podnosilac izborne liste ili predlagač kandidata. Dok u upravnom sporu, Sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u izbornom sporu Sud odlučuje po žalbi na rešenja izborne komisije, koja nije organ uprave. Imajući u vidu delovanje izborne komisije i njenu ulogu u izbornom postupku, ona se može posmatrati samo kao organ uprave *sui generis*. Uostalom, izborni postupak kao celina je specifičan u odnosu na opšti upravni postupak, jer se ne pokreće predlogom ili zahtevom stranke. Izborni postupak počinje da teče od momenta raspisivanja izbora, što predstavlja državnu radnju. Samo pojedini postupci u okviru izbornog postupka pokreću se po inicijativi stranke.

Najveća specifičnost izbornog spora jeste u vrlo kratkim rokovima u kojima se može izjaviti žalba, ali i odlučiti po njoj. Rokovi za izjavljivanje žalbe Upravnom sudu određeni su u zavisnosti od toga o kojim izborima je reč, odnosno da li je rešenje donela RIK ili izborna komisija jedinica lokalne samouprave. Takvo rešenje je posledica nehomogenog izbornog zakonodavstva. To može da ima negativne posledice i da deluje vrlo zbunjujuće kada je reč o biračima, posebno u okolnostima istovremenog sprovođenja lokalnih i parlamentarnih izbora. Takođe, kada je reč o lokalnim izborima žalbu treba predati direktno Upravnom sudu, dok se na parlamentarnim i predsedničkim izborima izborna žalba podnosi preko RIK-a. Ovi tehnički detalji mogu da imaju suštinske posledice po zaštitu izbornog prava, te smatram da je neophodno u narednom periodu navedena pravila ujednačiti i jedinstveno utvrditi. Sa druge strane, za postupanje Upravnog suda

¹¹ Sl. gl. RS 111/09.

utvrđen je jedinstven postupak i jedinstven rok od 48 časova za donošenje odluke po žalbi. Upravni sud prepoznaje specifičnost izbornih sporova i potrebu njihovog hitnog rešavanja, te pojašnjava da su rokovi za preduzimanje radnji i donošenje odluke u izbornom procesu imperativni i hitni, računaju se na sate i ne mogu se produžavati iz bilo kog razloga (predmet II-4 UŽ 58/2012 od 3. aprila 2012).

Specifičnost izbornog spora u odnosu na upravni spor dolazi do izražaja i zbog toga što u postupku zaštite izbornog prava nema shodne primene odredaba ZUS-a koje se odnose na ćutanje uprave. Takav stav Upravni sud je ustanovio povodom parlamentarnih izbora održanih 2014. godine, povodom žalbe ovlašćenog lica koalicije zbog nepostupanja RIK-a, odnosno nedonošenja rešenja po prigovoru žalioca (odluke u predmetima II-2 UŽ 27/14, UŽ 28/14 i UŽ 29/14 sve od 28. 03. 2014. godine). Naime, u postupku ispitivanja dopuštenosti podnete žalbe Upravni sud je našao da žalba nije dopuštena jer nema akta u smislu ZINP-a protiv koga se može izjaviti žalba. Ovo naročito, imajući u vidu da u postupku zaštite izbornog prava nema shodne primene ZUS-a, koje se odnose na ćutanje uprave.

U vezi sa navedenim stavom Upravnog suda, treba imati u vidu da je izbornim zakonom (ZINP) utvrđeno da ukoliko RIK ne donose rešenje po prigovoru u utvrđenom roku smatraće se da je prigovor usvojen. To znači da „ćutanje“ (izborne) administracije ima pozitivan predznak, čime predstavlja izuzetak od pravila da ćutanje administracije znači odbijanje zahteva. Međutim, takvo „usvajanje“ prigovora nema isto, konstitutivno dejstvo kao konkretno rešenje izborne komisije, kojim je usvojen prigovor. To je upravo naglašeno navedenim stavom Upravnog suda, jer on odbacuje žalbe podnete u odnosu na „rešenje“. Takvo postupanje Upravnog suda, koje je delimično posledica nedorečenosti izbornog zakona, može imati negativne efekte sa aspekta zaštite izbornog prava. Ovakve posledice mogu biti izbegnute postupanjem Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije.

Time se nadovezujemo na pitanje prirode upravno-sudskog rešavanja izbornih sporova, odnosno da li Upravni sud rešavajući izborne sporove odlučuje u sporu pune ili ograničene jurisdikcije. Mogućnost da Upravni sud rešava izborni spor kao spor pune jurisdikcije izričito je utvrđena Zakonom o lokalnim izborima, dok ZINP ne sadrži takvu eksplicitnu normu. Međutim, ako imamo u vidu da ZINP upućuje na shodnu primenu zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima, može se reći da je mogućnost postupanja kao suda pune jurisdikcije implicitno sadržana. Posebno, ako imamo u vidu da u odlučivanju izbornih komisija dominiraju politički razlozi, a što je posledica njihovog sastava. Rešavanje izbornog spora kao spora pune jurisdikcije u takvim okolnostima doprinosi nepristrasnom rešavanju izbornih sporova i adekvatnoj zaštiti izbornog prava. Političku „obojenost“ u radu izbornih komisija prepoznaje i Upravni sud, ali u cilju umanjenja političkih razloga u odlučivanju podseća da rešenje treba da sadrži elemente propisane Zakonom o opštem upravnom postupku i da sadrži odgovarajuće obrazloženje. Nije dovoljno da komisija konstatuje da je prigovor odbijen samo zato što predlog nije dobio potrebnu većinu (predmet II-9 UŽ 198/12).

Ovde ću se nadovezati na mogućnost *ex officio* delovanja izborne komisije. Povodom parlamentarnih izbora, održanih 2007. godine, postavilo se pitanje da li RIK može da vodi i pokreće postupak zaštite izbornog prava po službenoj dužnosti. Vrhovni sud, kao najviša pravosudna institucija i isključiv autoritet u izbornoj sferi, bio je izričit: RIK nije ovlašćena da bez prigovora, po službenoj dužnosti, poništava izbore na biračkom mestu (Odluka UŽ 36/07 od 29. januara 2007. godine). Međutim, kada je odlučivanje po izbornim sporovima prešlo u

nadležnost Upravnog suda, stvari su se promenile, iako izborni zakon nije promenjen u međuvremenu, bar ne u tom delu. Pravni stav utvrđen na sednici svih sudija Upravnog suda od 19. juna 2012. godine otvara mogućnost za delovanje izborne komisije po službenoj dužnosti. Naime, pre konstituisanja skupštine opštine, kod nesporne činjenice da je prilikom unosa podataka o utvrđenim rezultatima izbora sa biračkih mesta u zapisnik komisije o utvrđivanju rezultata došlo do tehničke greške, zakonska je obaveza izborne komisije da po službenoj dužnosti utvrdi pravu izbornu volju građana kroz pravilno utvrđivanje i objavljivanje ukupnih rezultata glasanja. Ovakvo postupanje izborne komisije odnosi se na ispravljanje očiglednih tehničkih grešaka, npr. kada je rezultat jedne izborne liste pripisan drugoj listi. Otvoreno je, međutim, pitanje da li se time otvara prostor za eventualne zloupotrebe u radu izbornih komisija.

U periodu za nama Upravni sud je izradio relevantnu praksu u rešavanju izbornih sporova u postupku kandidovanja predstavnika. Naime, na lokalnim izborima relativno često se dešavalo da budu prijavljene liste kandidata koalicije sastavljene od grupa građana i političkih stranaka. Izborne komisije jedinica lokalnih samouprava proglašavale su takve liste, polazeći od toga da Zakon o lokalnim izborima ne isključuje mogućnost sačinjavanja navedenih koalicija. Ukoliko je političkom subjektu dozvoljeno da samostalno predloži izbornu listu onda je moguće da predloži i koalicionu izbornu listu, te nema smetnji da predlagrač za izbor odbornika skupštine jedinice lokalne samouprave bude, između ostalih, koalicija sastavljena od grupe građana i političkih stranaka. Međutim, po oceni Upravnog suda, takva izborna lista ne može se kandidovati jer nijednom zakonskom odredbom nije propisano da predlagrač kandidata može biti „koalicija“ koju čine grupe građana i političke stranke. Takva izborna lista se ne može kandidovati, a ukoliko se pojavi, izborna komisija je dužna da odbije njeno proglašenje. Međutim, ukoliko je takva lista proglašena od strane nadležne izborne komisije, a nije bilo prigovora, te je rešenje o tome postalo pravnosnažno, ne može se na tu činjenicu žaliti prilikom utvrđivanja zbirne izborne liste. Takođe, Upravni sud naglašava da zbirna izborna lista ne može biti poništena u postupku po prigovoru iz razloga koji se tiču zakonitosti proglašenja pojedinačnih izbornih lista, budući da su rešenja o proglašenju pojedinačnih lista postala pravnosnažna (Predmet III-2 UŽ 108/12 od 27. aprila 2012. godine).

Upravni sud je kvalitativno unapredio svoju ulogu u rešavanju izbornih sporova i zaštiti izbornog prava, prihvatajući postupanje u postizbornom periodu, odnosno rešavajući sporove povodom prestanka predstavničkog mandata. Prema stavu Vrhovnog suda postupak za zaštitu izbornog prava u upravnom sporu mogao se pokrenuti samo u toku i do okončanja izbora, a ne i kasnije (rešenje U 6810/05 od 2. novembra 2005. godine). Prema stavu Upravnog suda, koji je utvrđen na sednici svih sudija od 29. oktobra 2012. godine, pravo na podnošenje žalbe na odluku skupštine jedinice lokalne samouprave o prestanku mandata odbornika i potvrđivanju mandata novom odborniku, ima svaki odbornik u toj skupštini jedinice lokalne samouprave. Upravni sud je ovakav stav zasnovao na tumačenju odredaba Zakona o lokalnim izborima i njihovim dovodenjem u vezu sa ustavnim odredbama o nosiocima suverenosti. Ustavom Srbije utvrđeno je da suverenost potiče od građana koji je, pored ostalog, vrše i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Kako je skupština jedinice lokalne samouprave najviši predstavnički organ građana na toj teritoriji, opšti, na Ustavu zasnovani interes, sastoji se u obezbeđivanju njenog zakonitog rada. To, pre svega, podrazumeva da u svakom trenutku u takvoj skupštini treba da bude dosledno sprovedena volja građana. Potkrepljujući svoj stav, Upravni sud naglašava da treba imati u vidu da ostvarivanje izbornog prava kao Ustavom zajemčenog prava, podrazumeva zaštitu tog prava u postupku kandidovanja i izbora, ali i neometano uživanje odborničkog

mandata, jer bi u suprotnom bilo obesmišljeno (presuda I-20 UŽ 642/12 od 26. jula 2012. godine). U prilog ovakvog stava govori i slična praksa Ustavnog suda, povodom poslaničkog mandata. Imajući u vidu da je Upravni sud, shodno zakonu, uključen i u postupak potvrđivanja mandata odbornika, time je njegovo angažovanje u domenu zaštite odborničkog mandata potpuno.

Uključivanjem Upravnog suda u rešavanje izbornih sporova je zadržan pretežno sudski sistem rešavanja izbornih sporova. Nema sumnje da je angažovanjem Upravnog suda ostvarena izvesna specijalizacija u rešavanju izbornih sporova, što je u minulom periodu imalo pozitivne efekte. Upravno-sudski sistem rešavanja izbornih sporova je dostupan, ali nije u dovoljnoj meri javan i transparentan. Delovanje Upravnog suda se često dešava iza „zatvorenih“ vrata, na nejavnim sednicama i uz odsustvo suprotstavljenih strana. Nedostatak javnosti i transparentnosti u održavanju rasprava po žalbama i dalje predstavlja zabrinjavajuće pitanje koje nije u skladu sa opredeljenjima OEBS-a, drugim međunarodnim standardima i primerima dobre prakse u svetu.¹² Kao argument za takvo postupanje Upravni sud je naveo da to zahtevaju izuzetno kratki rokovi koje propisuje ZINP za odlučivanje, kao i veliki broj sporova (koji su bili vrlo brojni npr. povodom izbora 2012) o kojima je Sud trebalo da rešava. Suštinsko pitanje koje iz takvog postupanja proizilazi jeste da li se ta „brzina“ u radu postiže na uštrb kvaliteta donetih odluka i ostvarivanja prava na delotvorni lek u rešavanju izbornih sporova. Utisak je da se Upravni sud hrabro i spremno upustio u rešavanje ovih osetljivih sporova i da je spreman da ide korak napred i pokaže neophodnu fleksibilnost, nasuprot rigidnim stavovima Vrhovnog suda, ali da je ograničen isuviše kratkim rokovima za postupanje.

Imajući u vidu da su izborni sporovi neizbežno na granici prava i politike, pretpostavka njihovog uspešnog upravno-sudskog rešavanja je ostvarivanje proklamovane nezavisnosti sudova. U onoj meri u kojoj se ostvaruje Ustavom utvrđena samostalnost i nezavisnost sudstva i sudija, utoliko će biti sprečen uticaj vlasti i partijskih vrhova na funkcionisanje sudova, čime će se doprineti efikasnom rešavanju sporova ove vrste.

3.2. Ustavno-sudsko rešavanje izbornih sporova

Uključivanje Ustavnog suda u rešavanje izbornih sporova direktno se naslanja na ustavnu normu, kojom se utvrđuje njegova supsidijarna nadležnost, odnosno nadležnost odlučivanja o izbornim sporovima za koje nije određena nadležnost sudova. Ustavni sud može da rešava svaki izborni spor pod uslovom da za njegovo rešavanje nije nadležan Upravni sud. Time je delovanje Ustavnog i Upravnog suda u izornoj sferi paralelno postavljeno, i to tako da delovanje Upravnog suda isključuje postupanje Ustavnog suda. Time bi trebalo da bude isključena i eventualna konkurencija sudova.

Postupak rešavanja izbornih sporova od strane Ustavnog suda uređen je Zakonom o Ustavnom sudu i može biti pokrenut samo po zahtevu ovlašćenog lica (svaki birač, kandidat za odbornika ili poslanika, kandidat za predsednika Republike, podnosilac predloga kandidata). Isključeno je *ex officio* pokretanje, kao i nastavljanje postupka u slučaju povlačenja zahteva za rešavanje izbornog spora. U svojstvu onog ko pokreće postupak najčešće se pojavljuje kandidat koji nije uspeo na izborima. Međutim, imajući u vidu da je predmet osporavanja izborni postupak,

¹² Konačan izveštaj OEBS/KDILJP-a, Republika Srbija: Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 06. i 20. 05. 2012, Varšava 31. 07. 2012.

centralno pitanje koje se nalazi pred Ustavnim sudom je utvrditi da li je dokazana nepravilnost u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat. Tek kada su ova dva uslova ispunjena, Ustavni sud će poništiti izborni postupak ili delove tog postupka. Razumljivo, svaka nepravilnost neće voditi poništavanju izbora, posebno ako se ima u vidu da su izbori u tom trenutku okončani i suvislo je ponavljati ih zbog nepravilnosti koje nisu uticale na izborni rezultat. Prilikom ustavno-sudskog rešavanja izbornih sporova naglašena je objektivna komponenta i u prvom planu jeste integritet izbornog procesa, a ne subjektivna prava pojedinaca.

Postupanje Upravnog i Ustavnog suda u rešavanju izbornih sporova podrazumeva primenu različitih procesnih pravila, ali, mogu se uočiti izvesne zajedničke karakteristike. U oba slučaja postupak mogu da pokrenu birači odnosno kandidati protiv akata organa za sprovođenje izbora. Ishod takvih postupaka, u slučaju dokazanih tvrdnji o izbornim nepravilnostima, vodi ponavljanju izbora.

Međutim, dok je Upravni sud bio izuzetno angažovan u rešavanju izbornih sporova, u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda zahtev za rešavanje izbornog spora postavljen je svega u osam slučajeva.¹³ Ni u jednom od njih Ustavni sud nije doneo meritornu odluku, već je odbacivao takve zahteve zbog nenadležnosti, neblagovremenosti ili usled drugih procesnih nedostataka. U obrazloženju takvih odluka moglo se pročitati da podneti zahtev za zaštitu izbornog prava ne ispunjava Ustavom i zakonom propisane uslove za odlučivanje Ustavnog suda u izbornom sporu, jer se ne radi o izbornom sporu iz nadležnosti Ustavnog suda. Nema sumnje da je takav stav posledica činjenice da nije dovoljno jasno koji su to izborni sporovi koje treba da rešava Ustavni sud. Ako pogledamo odredbe izbornog zakona o zaštiti izbornog prava jasno je da „za ustavno pravosuđe praktično nije ostalo ništa, jer je zakonodavac rešavanje izbornih sporova *in totum* preneo upravnom pravosuđu“.¹⁴ Takvo stanje nije novo, postojalo je i ranije, i u vreme važenja Ustava (1990), ali nije učinjeno ništa što bi jasnije definisalo izborne sporove za čije rešavanje bi bio zadužen Ustavni sud. Takvo stanje je išlo na ruku Ustavnom sudu, koji je izbegavao da zasnuje nadležnost u ovakvim situacijama opravdavajući se time da su „izborni sporovi, po svojoj prirodi, prvenstveno politički.“¹⁵ Međutim, takav argument može biti istaknut u odnosu na gotovo sve nadležnosti Ustavnog suda, tako da opaska G. Lajbholca da se ova institucija nalazi na „preseku prava i politike“ u osnovi važi za sva postupanja ustavnog suda, uključujući i rešavanje izbornih sporova.

Kada se radi o zaštiti poslaničkih mandata, najveći iskorak je učinjen od strane Saveznog ustavnog suda 2002. godine. Ovaj Sud je prihvatio da odlučuje o ustavnim žalbama 21 podnosioca, koji su smatrali da su im nezakonito oduzeti mandati aktom Administrativnog odbora Narodne skupštine Srbije. Ovo je prva i još uvek jedina odluka kojom je jedan sud pružio pravnu zaštitu poslanicima kojima su mandati nezakonito oduzeti. Nakon što je Savezni ustavni sud prestao da postoji, odlučivanje po ustavnim žalbama je povereno Sudu Srbije i Crne Gore. Međutim, prestankom državne zajednice prestao je da postoji i ovaj Sud i obustavljeni su svi postupci jer nijedan sud u Srbiji nije bio nadležan da preuzme nerešene predmete i postupa po žalbama građana. Iz tog perioda (maja 2003. godine), značajno je pomenuti donošenje odluke

¹³ D. M. Stojanović, *Izborni sporovi u nadležnosti ustavnih sudova*, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, s. 37.

¹⁴ *Ibid.*, s. 37.

¹⁵ B. Nenadić, *Izborni sporovi u nadležnost Ustavnog suda Srbije*, u: M. Petrović (ur), *Ustavno pitanje u Srbiji*, Niš 2004, s. 275.

Ustavnog suda Srbije kojim je proglašena neustavnim odredba čl. 88 st. 1 i 9 ZINP. Time je razrešen problem „vlasništva“ nad mandatima i utvrđeno da on pripada poslaniku. Ova odluka je dopunjena odlukom od 25. septembra iste godine, kada se Sud po istom pitanju izjašnjavao povodom Zakona o lokalnoj samoupravi. Ove odluke Suda, međutim usled parlamentarne krize u državi, nisu dovele do izmena zakona. Umesto toga, potpuno neočekivano donošenjem Ustava (2006) uveden je „vezan“ partijski mandat, u smislu da njime može raspolagati partija, ako joj poslanik to „dozvoli“. Time je oslabljen položaj poslanika u odnosu na partiju, uz istovremeno uvođenje ustavne žalbe, koja može biti iskorišćena i u svrhe zaštite mandata.

Usvajanjem važećeg Ustava, Ustavni sud biva uključen u donošenje konačne odluke o verifikaciji mandata. Žalbu na odluku u vezi sa potvrđivanjem mandata mogu podneti kandidat za narodnog poslanika i podnosilac predloga. Kandidati za odbornike tim povodom mogu se obraćati isključivo Upravnom sudu. U ovom postupku rokovi su utvrđeni primereno vrsti spora na koji se odnose. Rok za žalbu je 48 časova od donošenja odluke, dok Ustavni sud ima rok od 72 časa da donese odluku. Ovim je onemogućeno skupštini da bude sudija u sopstvenoj stvari i „istrgnuto“ pravo skupštinske većine da donosi konačnu odluku o pravilnosti sprovedenih izbora. U postupku po žalbi shodno se primenjuju odredbe Zakona o Ustavnom sudu, koje se odnose na postupak odlučivanja o izbornim sporovima.

U proteklom periodu Ustavni sud je kvalitativno unapredio zaštitu izbornog prava sprovodeći normativnu kontrolu, kao svoju osnovnu nadležnost. Vredna pomena je odluka Ustavnog suda kojom je utvrđena nesaglasnost odredbi Zakona o lokalnim izborima koje se tiču sticanja pojedinačnog mandata i odredbe kojima se uvodi ugovor između kandidata za odbornika, odnosno odbornika i podnosioca izborne liste.¹⁶ Istovetnu odluku Ustavni sud je doneo i u odnosu na odredbu čl. 84 ZINP, koji je regulisao dobijanje mandata¹⁷. Pomenute odluke Ustavnog suda dovele su do izmena spornih odredaba u izbornim zakonima. Time je mandat poslanika konačno ponovo postao slobodan, a prilikom raspodele mandata poštuje se redosled na listi.

3.3. Odnos Upravnog i Ustavnog suda - odlučivanje po ustavnoj žalbi

Važeći model rešavanja izbornih sporova u Srbiji je postavljen tako da primarna uloga pripada Upravnom sudu. Ustavni sud može biti uključen u rešavanje ovih sporova samo onda kada nije utvrđena nadležnost Upravnog suda i u sporovima povodom verifikacije mandata. Upravno-sudsko rešavanje izbornih sporova je deo „šeme“ sprovođenja izbornog postupka. Ustavno-sudsko rešavanje sporova proizilazi iz Ustavom utvrđene nadležnosti ove pravosudne institucije. To znači da su nadležnosti ovih sudova paralelno postavljene i da postupanje jednog suda isključuje postupanje drugog. „Ustavni sud se u 'pravim' izbornim sporovima nikada ne može pojavljivati kao instanca koja će preispitivati odluke Upravnog suda.“¹⁸

Međutim, u razmatranju odnosa dva suda ne može se izostaviti nadležnost Ustavnog suda da odlučuje po ustavnim žalbama građana radi zaštite Ustavom garantovanih prava. Naime, ako rešavanje izbornih sporova posmatramo u kontekstu zaštite izbornog prava, onda Ustavni sud postupajući povodom ustavnih žalbi pojedinaca, učesnika izbornog postupka ima zadatak da

¹⁶ Odluka IUz 52/2008, Sl. gl. RS 129/07.

¹⁷ Odluka IUp 42/2008.

¹⁸ Stojanović (bel. 13), s. 37.

ispita da li je došlo do povrede osnovnog Ustavom garantovanog prava. Pred Ustavnim sudom se tada nalazi jedan subjektivan zahtev, zahtev pojedinca koji traži zaštitu svog prava. Takvo angažovanje Ustavnog suda razlikuje se od rešavanja izbornih sporova. Rešavajući izborni spor od Ustavnog suda se očekuje da procenjuje ispravnost izbornog postupka i da štiti izborna prava svih građana.

Ustavno-sudsko odlučivanje po ustavnim žalbama je u funkciji posebne zaštite ustavom garantovanih prava. Sa aspekta ljudskih prava specijalna ustavnopravna zaštita osnovnih prava trebalo bi da potvrdi njihov visok rang i njihovu superiornost u odnosu na obično zakonodavstvo. Ustavna žalba ima svojstvo vanrednog pravnog sredstva i moguće ju je izjaviti tek nakon što su iskorišćena sva druga raspoloživa pravna sredstva. Zaštita po ustavnoj žalbi u Srbiji je vrlo široko postavljena kako u personalnom pogledu, tako i u pogledu korpusa zaštićenih prava. U postupku ustavnosudske zaštite ljudskih prava, Ustavni sud pruža jednaku zaštitu i tzv. supstancijalnim pravima, kao i procesnim pravima koje ustav garantuje. U postupku zaštite procesnih prava pred Ustavnim sudom, sudovi se pojavljuju u ulozi onog koje je najpre pozvan da štiti ljudska prava, ali i onog ko svojim postupanjem ili svojim aktima može da povredi ili ugrozi Ustavom garantovana prava. Odlučujući po ustavnim žalbama Ustavni sud postupa kao specijalna instanca po žalbama građana po principu *inter partes*, što predstavlja izuzetak u odnosu na generalno *erga omnes* pravilo u funkcionisanju ustavnosudske kontrole.

Ustavno-sudsko odlučivanje po ustavnim žalbama za zaštitu izbornog prava prethodi odlučivanju Upravnog suda u izbornom sporu. Rešavajući po ustavnim žalbama Ustavni sud je u prilici da poništi presudu suda, da naloži donošenje nove presude, odnosno da se izjašnjava o stavovima Upravnog suda, kao i da ih koriguje i menja shodno svom ustavnopravnom tumačenju izbornog prava.

Ustavne žalbe zbog povrede izbornog prava upravljene protiv odluka Upravnog suda, naročito su bile učestale nakon što je Ustavni sud doneo odluku o neustavnosti Zakona o lokalnim izborima („blanko ostavka“).¹⁹ Naime, odbornici koji su primenom navedene neustavne odredbe zakona ostali bez odborničkog mandata uputili su zahtev za njegovim vraćanjem nadležnim skupštinama jedinica lokalnih samouprava. Međutim, kako su one odbijale da takve zahteve stave na dnevni red svojih sednica i izbegavale da o tome odlučuju, isključivo iz političkih razloga, odbornici su podnosili žalbu Upravnom sudu. Upravni sud je, pak, odbacivao takve žalbe kao nedozvoljene, smatrajući da zaštitu prava u slučaju oduzimanju mandata na osnovu „blanko ostavki“ obezbeđuje skupština jedinice lokalne samouprave. Ukoliko je skupština propustila da o tome odlučuje, stav Upravnog suda jeste da se zaštita može ostvarivati jedino u postupku pred Ustavnim sudom. Ustavni sud takav stav Upravnog suda ocenjuje neprihvatljivim. Naime, u situaciji kada je podneta tužba sudu zbog propuštanja jedinice lokalne samouprave da o tome odluči, tada je sud kome je podneta tužba zbog „ćutanja uprave“ nadležni organ od koga se može tražiti izmena pojedinačnog akta za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom. Imajući u vidu da je odbacivanjem žalbe nadležni organ u suštini odbio da odlučuje o zahtevu za izmenu pojedinačnog akta, Ustavni sud je utvrdio da je rešenjem Upravnog suda podnosiocu ustavne žalbe povređeno izborno pravo. Takve odluke Upravnog suda Ustavni sud je poništavao, a dispozitiv odluke sadržao je i nalog Upravnom sudu da ponovo odluči o zahtevu podnosioca/podnositeljke ustavne žalbe.²⁰

¹⁹ Odluka Ustavnog suda Srbije IUz 52/2008, Sl. gl. RS 129/07.

²⁰ UŽ 688/2011, UŽ 889/10, UŽ 4973/2010, UŽ 2184/2010, UŽ 748/2009, UŽ 1244/2008.

Odlučivanje Ustavnog suda povodom ustavnih žalbi podnetih u odnosu na odluke sudova, stvara izvesnu napetost na relaciji ovih sudova, koja je dodatno pojačana ovlašćenjem Ustavnog suda da poništava sudske akte. Ovakvim postupanjem Ustavni sud, u izvesnom smislu, dovodi sebe u poziciju super-apelacionog suda. Međutim, Ustavni sud smatra da „između Ustavom utvrđene nadležnosti Ustavnog suda za postupanje po ustavnim žalbama i zakonom utvrđenih nadležnosti sudova opšte i posebne nadležnosti ne postoji odnos konkurencije niti međusobnog isključivanja, niti podvrgavanje sudskih odluka ustavno-sudskoj kontroli u postupku po ustavnoj žalbi ima značenje Ustavom nedopuštene vansudske kontrole sudskih odluka, budući da se svakako ne radi o odlučivanju 'o istoj stvari'. Oba vida pravne zaštite ostvaruju se u odvojenim i nezavisnim postupcima, od strane samostalnih i nezavisnih organa, a sa ciljem da se, u okrilju Ustava, u pravnom poretku obezbedi celovitu zaštita prava i sloboda zajemčenih Ustavom. Sud je, međutim, stava da ustavno ustanovljenje neposredne ustavnosudske zaštite, uz istovremeno, ustavno određenje da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu, podrazumeva da se sudskim odlukama moraju poštovati, pre svega, ljudska prava i slobode, kao njihovo vrednosno jezgro“.²¹ Ali, ovakav stav Ustavnog suda svakako ne treba tumačiti u smislu degradiranja funkcije Upravnog suda u zaštiti izbornog prava. Nema sumnje da delovanje Upravnog suda čini okosnicu zaštite izbornog prava i da je njegovo postupanje primarno. Postupanje Ustavnog suda predstavlja „nadogradnju“ u zaštiti izbornog prava i u funkciji je „ekskluzivne“ zaštite izbornog prava, za kojom bi trebalo da se sasvim retko poseže. Odnos dva suda mora biti rasterećen straha od nadređenosti i kontrole i oba suda, svaki sa svoje strane, moraju pronaći „razuman način za koegzistenciju“.²²

4. Zaključne napomene

Rešavanje izbornih sporova u pravnom sistemu Republike Srbije povereno je dvema visokim pravosudnim institucijama: Upravnom i Ustavnom sudu. Uključivanje Upravnog suda u rešavanje ovih sporova podrazumeva izvesnu specijalizaciju ovog suda, koji je u stanju da izborni proces vodi na stručan i kompetentan način i u kome ne sme biti mesta za političke i druge uticaje. Mogućnost rešavanja izbornih sporova kao sporova pune jurisdikcije takođe doprinosi efikasnijem rešavanju sporova ove vrste. Ustavni sud zadužen je za rešavanje izbornih sporova koji nisu u nadležnosti Upravnog suda. Ova nadležnost Ustavnog suda, zbog načina na koji je postavljena, podložna je različitim tumačenjima i osporavanjima, što je jednim delom uticalo i na njenu nedovoljnu afirmaciju u praksi. Uopšte uzev, posmatrajući odnos Upravnog i Ustavnog suda jasno je da se radi o paralelnim nadležnostima, kao i da se Ustavni sud ne pojavljuje kao „nadređeni“ u odnosu na Upravni sud. Međutim, odlučivanje Ustavnog suda po ustavnim žalbama stvara drugačiju perspektivu odnosa dva suda i dovodi Ustavni sud u poziciju da preispituje stavove Upravnog suda u postupku povodom zaštite izbornog prava, kao Ustavom garantovanog prava.

Ovako utvrđeni mehanizam rešavanja izbornih sporova je generalno u skladu sa OEBS-ovim opredeljenjima i međunarodnom dobrom praksom. Osnovni nedostaci koji se prepoznaju u ovako utvrđenom institucionalnom okviru odnose se na nedovoljnu preciznost pravila po kojima nadležni organi postupaju, uz nedovoljno poštovanje principa *audiatur et altera pars* i

²¹ Odluka Ustavnog suda IUz 97/2012, Sl. gl. RS 18/13.

²² L. Garlicki, Constitutional courts versus supreme courts, *International Journal of Constitutional Law*, 1/2007, s. 49.

nedostatak javnosti u rešavanju sporova. To se, pre svega, odnosi na odsustvo javne rasprave u postupku pred Upravnim sudom, što je u suprotnosti sa opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim standardima.²³ Mnogi od ovih nedostataka mogli bi biti otklonjeni kada bi se vremenski okvir za podnošenje prigovora i odlučivanje po njima produžio, a čime bi biračima i podnosiocima žalbi bilo omogućeno da valjano potkrepe dokazima svoj slučaj uz održavanje javne rasprave.

U svakom slučaju, krupne izborne nepravilnosti i potpuno odsustvo sistematskog rešavanja izbornih sporova je za nama. Danas, stvari su se potpuno promenile. Može se reći da je Srbija izgradila kredibilan sistem rešavanja izbornih sporova, koji odražava osnovne elemente principa vladavine prava. Imajući u vidu da je osnovni izborni zakon (ZINP) u Srbiji donet sada već davne 2000. godine i u vreme važenja Ustava (1990), da je i osam godina nakon donošenja aktuelnog Ustava izostala celovita revizija izbornog zakonodavstva, sistem rešavanja izbornih sporova i nije najslabija „karika“ u našem izbornom sistemu. Ali, izbornom revizijom, koja će neizbežno morati da se dogodi pre ili kasnije, mora biti obuhvaćen i sistem rešavanja izbornih sporova radi otklanjanja uočenih nedostataka.

Summary

Electoral right is a fundamental political right, which allows the most direct participation of citizens in decision making. Electoral right is a sustainable part of democracy. Free and fair elections need to be a „milestone“ of every state intended to be qualified as a democratic. The crucial element of every electoral system is resolving of electoral disputes. The purpose of resolving these disputes is to protect the subjective electoral right and to ensure the integrity of electoral process, which would lead to legal composition of Parliament. Resolving the electoral disputes implies activation of different organs: electoral commission, courts, constitutional courts and Parliament. In Serbia, Administrative Court has a central role in resolving electoral disputes. The author in this paper observes the most significant attitudes of Administrative Court in recent period. Constitutional Court of Serbia has subsidiary jurisdiction in the resolution of electoral disputes, which means that it resolves the electoral disputes that are not within the purview of the Administrative Court. However, this jurisdiction is marginalized in practice, especially because there is no clear division of powers between Constitutional and Administrative Court. The Constitutional Court is also called upon to provide the protection of electoral right in the proceedings on constitutional complaints. This is opportunity to declare certain attitudes of Administrative Court and to adjust them under the constitutional interpretation of electoral right.

²³ OEBS-ODHIR konačan izveštaj: Prevedeni parlamentarni izbori, <http://www.osce.org7sr/odhir/elections/serbia/119405?download=true>, (očitanje 20. 06. 2014).