

Maja Nastić*

Ana Knežević Bojović**

Vesna Ćorić***

Izvorni znanstveni rad

UDK 342.8:342.9(497.11)“2022/2024”

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/33932>

Rad primljen: 28. studenog 2024.

Rad prihvaćen: 27. svibnja 2025.

LOKALNI IZBORI U BEOGRADU I NIŠU 2024.: (NE)DOSTIŽNOST IZBORNE PRAVDE PRED VIŠIM SUDOVIMA****

Sažetak:

Valjani mehanizmi izborne pravde predstavljaju konačno jamstvo slobodnih i poštenih izbora. Dosadašnja iskustva u rješavanju izbornih sporova u Srbiji ne govore u prilog postizanja izborne pravde. Lokalni izbori održani u Republici Srbiji 2024. godine zavređuju posebnu pozornost jer su u pojedinim gradovima Srbije prvi put od 2011. godine sudovi opće nadležnosti, sukladno zakonskim intervencijama, počeli postupati u izbornim sporovima. Težište ovog rada je na lokalnim izborima, imajući u vidu njihovu posebnu važnost za birače, kao razini vlasti koja je najbliža građanima. Polazeći od stajališta da se međunarodni standardi sudske zaštite izbornog prava trebaju primijeniti i na lokalne izbore, autori pokušavaju odgovoriti jesu li i u kojoj mjeri zakonodavni zahvati koji se tiču izbornog prava provedeni u Srbiji tijekom 2022. i 2024. godine u skladu s međunarodnim standardima, kao i u kojoj su mjeri ti standardi poštovani u praksi. U radu se koristi normativna, komparativna i empirijska metoda. Normativnom i komparativnom metodom kratko se predstavljaju relevantni međunarodni standardi, a izmjenjene normativnog okvira u Srbiji analiziraju se sa stanovišta usklađenosti s ovim standardima. Empirijskim istraživanjem analizira se broj i struktura sudskih odluka kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri sudovi pružili zaštitu izbornog prava. Kroz analizu sadržaja sudske prakse utvrđuje se postupanje s obzirom na međunarodne standarde. Analiza zaštite izbornog prava ograničena je na lokalne izbore u Beogradu i Nišu jer je u oba slučaja riječ o održavanju izbora u velikim gradovima u kojima su izborni rezultati bili predmet osporavanja i polemika od strane stručne i šire javnosti.

Ključne riječi:

lokalni izbori, lokalni izbori 2024. godine, sudska zaštita izbornog prava, izborna pravda, Republika Srbija

* Dr. sc. Maja Nastić, redovita profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Trg kralja Aleksandra 11, 18105 Niš, Srbija. E-adresa: maja@prafak.ni.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5545-6318>.

** Dr. sc. Ana Knežević Bojović, viša znanstvena suradnica na Institutu za uporedno pravo u Beogradu, Terazije 41, 11000 Beograd, Srbija. E-adresa: akbojovic@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3746-5747>.

*** Dr. sc. Vesna Ćorić, viša znanstvena suradnica na Institutu za uporedno pravo u Beogradu, Terazije 41, 11000 Beograd, Srbija. E-adresa: vesnacoric@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4240-7469>.

**** Rad je rezultat istraživanja na projektu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“ koji financira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, u razdoblju od 2021. do 2025. godine i u okviru znanstvenoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji financira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2024. godini (evidencijski broj: 451-03-66/2024-03/200049 od 5. veljače 2024.).

1. UVODNI DIO

Rješavanje izbornih sporova bilo je i ostalo jedno od najaktualnijih pitanja u Srbiji.¹ Posebnu društvenu važnost u Srbiji imali su lokalni izbori održani 17. 11. 1996. godine, koji su izazvali veliku pozornost domaće i inozemne javnosti. Naime, to su bili prvi izbori na kojima je opozicija preuzela vlast u najvećim gradovima Srbije i na kojima su jasno uočene nepravilnosti u organizaciji i provedbi izbora, koje su poduzela tijela vlasti.² Slična očekivanja u vezi s izbornim uspjehom opozicijskih stranaka i pokreta prethodila su lokalnim izborima 2024. godine, naročito ako se ima u vidu činjenica da je u prethodnom izbornom ciklusu znatan dio opozicije bojkotirao izbore te da prave političke diskusije u lokalnim tijelima nije ni bilo od izbora 2020. godine.³

Dosadašnja iskustva u rješavanju izbornih sporova u Srbiji pokazuju da postojeći mehanizmi rješavanja izbornih sporova nisu govorili u prilog postizanja izborne pravde. Lokalni izbori održani u Republici Srbiji 2024. godine zavrjeđuju posebnu pozornost jer su tada u pojedinim gradovima Srbije, uključujući Beograd i Niš, prvi put od 2011. godine sudovi opće nadležnosti sukladno zakonskim intervencijama, počeli postupati u izbornim sporovima.⁴

U doktrini se konzistentno ukazuje na važnost provođenja slobodnih i poštenih izbora i ističe da se demokratsko konstituiranje političkih poredaka i osnovnih političkih institucija temelji na izborima te da oni nedvojbeno predstavljaju najvažnije sudjelovanje građana u procesu političkog odlučivanja u jednoj zemlji. Izbori su osnova legitimiteta vlasti i kamen-temeljac demokracije. Također se ukazuje na činjenicu da djelotvoran izborni sustav ne ovisi samo o zadacima registracije birača, kvalifikacije kandidata, tiskanja i distribucije glasačkih listića, već i o učinkovitim sredstvima za pravodobno raspravljanje o prigovorima i žalbama. Potreba za zaštitom izbornog prava javlja se tijekom izbornog procesa, počevši od raspisivanja izbora, preko upisa u popis birača, kandidature, glasovanja do objave konačnih rezultata. U tom se svjetlu u doktrini napominje da je rješavanje izbornih sporova vrhunac izbornog procesa, a legitimnost izbora određena je neovisnošću i objektivnošću mehanizama rješavanja izbornih sporova. To nas dovodi do tzv. izborne pravde.⁵ Mehanizmi izborne pravde uključuju sva pravna sredstva koja sprječavaju izborne sporove, formalne mehanizme za njihovo institucionalno rješavanje, kao i neformalne mehanizme i alternativne načine rješavanja. U tom smislu, zajedno s ostalim elementima izbornog okvira, izborna pravda predstavlja konačno jamstvo slobodnih i poštenih izbora.⁶

1 Kao ilustrativan podatak o ocjeni izbornog integriteta u Srbiji mogu poslužiti i podaci Globalnog izveštaja o izbornom integritetu, prema kojem je Srbija u odnosu na izbore održane 2023. godine zabilježila rezultat od samo 21 boda u komponenti konceptualnog indikatora izbornog integriteta koja se odnosi na izbornu pravdu (vidjeti: Holly Ann Garnet and others, Electoral Integrity Global Report 2024, 21).

2 Vesna Rakić Vodinelić i drugi, *Izborna krađa: pravni aspekt* (Medija centar, Beograd 1997).

3 Slobodan Maričić, 'Lokalni izbori 2024. godine: Ko su najveći pobjednici i gubitnici' (*BBC News na srpskom*, 3 June 2024) <<https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-69086907>> pristupljeno 17. prosinca 2024.

4 Upravni sud je dobio nadležnost da postupa u izbornim sporovima 2011. godine. Vidjeti: Marko Davinić, 'Izborni sporovi pred Upravnim sudom u Republici Srbiji', u: Slobodan Vukadinović (ed.), *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, Beograd, (2024), 162; Bitno je imati u vidu da su viši sudovi postupali u vezi s izbornim sporovima u povodu lokalnih izbora koji su održani u drugim gradovima i općinama u Republici Srbiji i 2023. godine.

5 Maja Nastić, *Pravni principi izbornog sistema* (Pravni fakultet, Niš 2017) 169.

6 Jesús Orozco-Henriques, Ayman Ayoub, and Andrew Ellis, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (International IDEA Stockholm, 2010, 10.) <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>> pristupljeno 18. listopada 2024.

Izložena shvaćanja, baš kao i kontekst lokalnih izbora održanih u Republici Srbiji 2024. godine, kojima su prethodile zakonske intervencije iz 2022. i 2024. godine, determinirali su ključnu temu našeg rada – analizu zakonodavnih intervencija kojima se ponovno ustanovljava uloga sudova opće nadležnosti u Srbiji u rješavanju izbornih sporova u povodu lokalnih izbora te sagledavanje načina na koji su viši sud u Beogradu i Nišu primijenili izmijenjeni normativni okvir na zaštitu izbornih prava u praksi.

Dakle, težište je ovog rada na lokalnim izborima „kao političkom procesu uspostavljanja predstavničkih tijela i vlasti u lokalnim zajednicama“.⁷ Oni su od posebne važnosti za birače „jer se radi o razini vlasti koja je najbliža građanima“.⁸ Ukazujući na njihovu važnost u doktrini se dodatno ističe da lokalni izbori definiraju „političko predstavljanje i artikulišu i agregiraju političke interese na lokalnom nivou“.⁹ Iako se na važnost lokalnih izbora za potpuno ostvarivanje načela demokracije, vladavine prava i poštovanja osnovnih prava sve više ukazuje u doktrini, u radu će se prikazati odnose li se i u kojoj mjeri formulacije pojedinih međunarodnih standarda sudske zaštite izbornog prava i na lokalne izbore. Riječ je o međunarodnim standardima koji se odnose na izbore i izbornu pravdu a koji su formulirani ponajprije pod okriljem Ujedinjenih naroda (UN), Vijeća Europe (VE) i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS).

U ovom radu, međutim, autori polaze od stajališta da se međunarodni standardi sudske zaštite izbornog prava trebaju primijeniti i na lokalne izbore ako drugačije nije izričito određeno. Autori nakon sažetog prikaza najrelevantnijih međunarodnih standarda pokušavaju odgovoriti jesu li i u kojoj mjeri navedeni zakonodavni zahvati koji se tiču sudske zaštite izbornog prava u skladu s međunarodnim standardima *de lege lata*, kao i u kojoj su mjeri ti standardi poštovani na primjeru lokalnih izbora održanih u Beogradu i Nišu 2024. godine. Analiza prakse viših sudova u Beogradu i Nišu, temeljit će se na podacima preuzetim s internetskih stranica Republičke izborne komisije (RIK), Višeg suda u Beogradu i Višeg suda u Nišu. Valja napomenuti da kazneno-pravna zaštita, koja predstavlja posebnu vrstu zaštite izbornog prava, neće biti predmet naše analize. U radu će se koristiti normativna, komparativna i empirijska metoda. Empirijskim istraživanjem analizirat će se broj i struktura sudskih odluka (rješenja o odbacivanju, kao i odbijajuće i usvajajuće presude) kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri sudovi pružili zaštitu izbornog prava, a potom će se provesti analiza sadržaja kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri je postupano prema međunarodnim standardima. Analiza zaštite izbornog prava ograničit će se na lokalne izbore održane u Beogradu i Nišu iako su lokalni izbori u lipnju 2024. godine bili održani u ukupno 19 gradova i općina.¹⁰ Takav izbor je izvršen jer se u oba slučaja radi o održavanju izbora u velikim gradovima u kojima su izborni rezultati bili predmet osporavanja i

7 Zdravko Petak, Mirjana Kasapović i Dražen Lalić, *Lokalna politika u Hrvatskoj: tri studije* (Fakultet političkih znanosti, 2004) 61.

8 Milan Jovanović i Petar Matić, 'Izbori odbornika skupština opština i gradova u Srbiji 1990–2020', u: Milan Jovanović, Dušan Vučićević (eds.), *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Beograd, (2020) 682.

9 Petar Matić, 'Lokalni izbori u Srbiji' (2012) 38 (4) Srpska politička misao, 33.–48.

10 Predsjednica Narodne skupštine je 3. travnja 2024. godine raspisala izbore za Skupštinu grada Beograda jer nakon izbora 2023. godine u Gradskoj skupštini nije formirana većina. (Odluka o raspisivanju izbora za odbornike skupština gradova i skupština opština u Republici Srbiji). Predsjednica Narodne skupštine je 26. travnja 2024. također raspisala lokalne izbore za 89 lokalnih skupština u kojima nisu održani lokalni izbori u prosincu 2023. godine. Prethodno je 23. travnja 2024. izmijenjen Zakon kako bi se izbori u 89 općina mogli održati 2. lipnja umjesto 21. lipnja, kada njihov mandat istječe. Republički zavod za statistiku, 'Lokalni izbori u Srbiji 2024' 153. <<https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20246012.pdf>> pristupljeno 12. ožujka 2025.

polemika od strane stručne i šire javnosti te se stoga temeljna analiza prakse ovih dvaju sudova o zaštiti izbornih prava čini osobito važnom.¹¹

2. MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

Pitanje rješavanja izbornih sporova predmet je permanentne pozornosti međunarodnih organizacija u posljednjih dvadeset i pet godina, bilo kroz pokušaje uspostavljanja standarda koji vrijede za cjelokupni izborni proces, bilo standarda koji vrijede samo za izborne sporove. Jedan od prvih međunarodnih instrumenata koji ukazuje na pravo osobe koja smatra da je oštećena u izbornom procesu da zatraži zaštitu pred neovisnim i nepristranim sudom, jest Načrt načela o slobodi i zabrani diskriminacije u odnosu na politička prava. U pitanju je neobvezujući UN-ov dokument koji je usvojen 1962. godine, u kojem se također ističe da je potrebno da odluke izbornih komisija ispituju nezavisni i nepristrani sudovi.¹²

Deklaracija Interparlamentarne unije o kriterijima za slobodne i poštene izbore iz 1994. godine (Deklaracija) ističe obvezu države da osigura brzo i učinkovito rješavanje pritužbi u vezi s izbornim procesom, od strane neovisnog i nepristranog tijela, kao što je izborna komisija ili sud.¹³ Dakle, za razliku od navedenog UN-ova dokumenta, u Deklaraciji, uz sud, izborna komisija predviđena je kao jedno od tijela pred kojim se ostvaruje zaštita izbornih prava.¹⁴

Dokument OESS-a „Rješavanje izbornih sporova na području OESS-a: Ka standardima sistema praćenja izbornih sporova“ iz 2000. godine na sveobuhvatan način bavi se pitanjima zaštite izbornog prava.¹⁵ U ovom dokumentu sistematizirani su brojni standardi koji se odnose na ostvarivanje prava na zaštitu različitih aspekata izbornog prava i odlučivanje sudova o njima. Nedvojbeno autoritativan izvor je Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (Kodeks), koji je usvojila Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija).¹⁶ Kodeks navodi da je tijelo nadležno za odlučivanje o izbornim žalbama komisija ili sud (i iznimno, parlament), ali da se uvijek mora osigurati da sud odlučuje u posljednjem stupnju.¹⁷ Procedura u izbornom sporu treba biti jednostavna i lišena pretjeranog formalizma, naročito kad je posrijedi prihvatljivost pravnih sredstava; proceduralna pravila trebaju biti jasno uređena

11 'Lokalni izbori: Neizvesno u Nišu i nekoliko beogradskih opština, ODIHR ukazao na nepravilnosti' (*Naslovi*, 3 June 2024) <<https://naslovi.net/2024-06-03/novi-magazin/lokalni-izbori-neizvesno-u-nisu-i-nekoliko-beogradskih-opstina-odih-ukazao-na-nepravilnosti-uzivo/36784291>> pristupljeno 12. ožujka 2025.

12 UN Secretary General 'Draft Principles on Freedom and Non-Discrimination in the Matter of Political Rights' E/CN.4/845 (VIII and XIX), E/CN.4/845 17 January 1963, <<https://digitallibrary.un.org/record/643700?ln=en&v=pdf>> pristupljeno 12. listopada 2024.

13 Inter-Parliamentary Council, 'Declaration on Criteria for Free and Fair Elections', unanimously adopted 154th session, Paris, 26 March 1994, section 4, para. 9. <<https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipu-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections>> pristupljeno 12. listopada 2024.

14 Denis Petit, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, (OSCE; ODIHR, 2000).

15 *Ibidem*.

16 European Commission for Democracy Through Law-Venice Commission. CDL-AD (2002)023rev2-cor-geo. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Venice 18-19 October 2002. <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf> pristupljeno 2. listopada 2024.

17 *Ibidem*, 3.3.

zakonom, a rokovi kratki (3 do 5 dana). Bitno je uspostaviti ravnotežu između zahtjeva za brzim odlučivanjem koje neće ugroziti integritet izbornog procesa, s jedne strane, i suštinskog preispitivanja navoda iznesenih u pravnom sredstvu, s druge strane. Na potrebu temeljnog ispitivanja iznesenih navoda izričito se ukazuje i u novijem dokumentu koji je također usvojen pod okriljem Venecijanske komisije – Nacrtu izvještaja o rješavanju izbornih sporova.¹⁸ U ovom Nacrtu dodatno se ističe nužnost transparentnosti procesa rješavanja izbornih procesa, kao i zahtjev da oni budu lišeni formalizma.¹⁹

Uz sve navedeno, zahtjev da sudovi koji postupaju u izbornim sporovima budu neovisni predstavlja *sine qua non* uvjet djelotvorne izborne pravde. Sudovi koji rješavaju izborne sporove, trebaju biti neovisni.²⁰ Dalje, kako bi se osigurala pravednost izbornog procesa i učinkovita zaštita izbornih prava, stabilnost izbornog zakonodavstva jedan je od važnih preduvjeta.²¹ U tom kontekstu, navedeni Kodeks navodi da se osnovni elementi izbornog zakona ne smiju mijenjati manje od jedne godine prije izbora.²² Načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva dodatno je razrađeno u Revidiranoj interpretativnoj deklaraciji o stabilnosti izbornog zakona, u kojoj se navodi da se pod ovim osnovnim elementima podrazumjevaju pravila koja se odnose na aktivno i pasivno biračko pravo, sam izborni sustav, sastav, nezavisnost i nepristrasnost izbornih komisija, pravila kojima se jamči djelotvornost izborne pravde te pristup medijima za sudionike izbora. Nadalje, u ovom dokumentu ukazuje se da se izborni zakoni ne mogu mijenjati nakon što su izbori raspisani (osim ako je to nužno kako bi se postupilo u skladu s obavezujućom odlukom nacionalnog ustavnog suda, vrhovnog suda ili međunarodnog suda), te da svaka reforma izbornih propisa koja se primjenjuje na konkretne izbore treba biti provedena na vrijeme kako bi se omogućilo kandidatima, glasačima i izbornim tijelima da se s njima upoznaju i da ih primijene.²³ Navedeno načelo ne bi trebalo imati primat ako se izmjenama izborni zakoni usklađuju s međunarodnim standardima na temelju konsenzusa vlasti i opozicije te nakon širokih javnih konzultacija. Navedene dokumente, bez obzira na njihov nesumnjiv autoritet, odlikuje činjenica da su pravno neobavezujući, što se u literaturi ističe kao njihov važan nedostatak.²⁴

Iz izloženog prikaza relevantnih međunarodnih instrumenata i dokumenata koji se odnose na pravednost izbornog procesa i učinkovitost zaštite izbornih prava, proizilazi da se većina njih odnosi na izbore na nacionalnoj razini, a veoma mali broj njih, poput Kodeksa konkretno

18 European Commission for Democracy Through Law-Venice Commission. CDL-EL(2020)004. 'Draft Report on Election Dispute Resolution', Strasbourg, 29 May 2020 Opinion No. 913/2018 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2020)004-e)> pristupljeno 2. listopada 2024., para. 138.

19 *Ibidem*, para. 139.

20 Maja Nastić, 'Izborni sporovi – institucionalni mehanizmi za rješavanje'(2015) 12 Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu, 579.

21 Vidjeti standarde formulirane u Revidiranoj interpretativnoj deklaraciji o stabilnosti izbornog zakonodavstva.

European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission. CDL-AD(2024)027. 'Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law', Strasbourg, 24 June 2024, Opinion No. 1172/2024, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)> pristupljeno 2. listopada 2024.

22 European Commission for Democracy Through Law-Venice Commission. CDL-AD (2002)023rev2-cor-geo. 'Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report', 10 (n 16).

23 European Commission for Democracy Through Law-Venice Commission. CDL-AD(2024)027. 'Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law', 2–3 (n 21).

24 Cristina Fasone and Giovanni Piccirilli, 'Towards a *Ius Commune* on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights,' (2013) 1 (2) Election Law Journal, 247–254.

adresira i lokalne izbore. Imajući u vidu da se u doktrini sve više ukazuje na posebnu važnost lokalnih izbora za birače prije svega jer su oni razina vlasti „koja je najbliža građanima“,²⁵ smatramo da ovako formulirane standarde treba primjenjivati podjednako na sve vrste izbora, dakle i parlamentarne, i predsjedničke i lokalne izbore, ako nije drugačije propisano. Znakovito s tim u vezi je da se ODIHR u svom Konačnom izvješčaju u vezi s lokalnim izborima održanim 2. lipnja 2024. godine u Srbiji pozivao i na praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) koja se odnosi na izbore provedene na nacionalnoj razini, kao na izvor međunarodnih standarda.²⁶ Spomenuti primjer postupanja ODIHR u slučaju lokalnih izbora u Srbiji 2024. godine ukazuje na praksu primjene međunarodnih standarda formuliranih za nacionalne izbore na lokalne izbore.

Što se tiče odredbi pravnoobavezujućih međunarodnih instrumenata koji se odnose na biračko pravo i pravo na slobodu izbora, poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), nismo se detaljnije upuštali u njihovu analizu, budući da su u njima sadržani jedino osnovni postulati koji se dalje razrađuju kroz praksu njihove primjene. Potrebno je ipak ukazati da je u članku 3. Protokolu br. 1 EKLJP-a sadržana konkretizacija osnovnih načela zaštite ljudskih prava u kontekstu slobodnih i poštenih izbora, ali je ona propisana jedino u vezi s izborima za nacionalno zakonodavno tijelo. I uz to, praksu ESLJP-a smatramo relevantnom i primjenjivom i na kontekst lokalnih izbora, budući da je ESLJP, nedavno, u predmetu *Miniscalco v. Italy*²⁷ odstupio od tog shvaćanja i proširio njegovu primjenu na lokalne izbore za pokrajinska vijeća u Italiji.²⁸ Na tom primjeru jasno se vidi da ESLJP u svojoj praksi primjenjuje na lokalne izbore standarde koji se odnose na izbore koji se provode na nacionalnoj razini.

ESLJP je u svojoj praksi dodatno potvrdio i neke od standarda sadržanih u prethodno navedenim dokumentima. Kad je posrijedi odlučivanje u izbornim sporovima, ESLJP je tako naznačio da potreba za njihovim brzim rješavanjem ne može nadvladati nužnost temeljnog razmatranja priloženih dokaza,²⁹ tj. da se tijela kojima se ulažu pravna sredstva moraju „ozbiljno potruditi utvrditi što se dogodilo umjesto da se oslanjaju na ishitrene ili neosnovane zaključke“.³⁰ Vezano uz stabilnost izbornog zakona, ESLJP je u predmetu *Ekoglasnost v. Bulgaria*³¹ utvrdio povredu članka 3. Protokola br. 1 uz EKLJP jer su izmjene bugarskog izbornog zakona bile usvojene dva mjeseca prije izbora, zaključivši da se nije poštovala stabilnost izbornog zakona i izričito se pozivajući na odredbe Kodeksa. Ovakav razvoj prakse ESLJP-a nedvojbeno predstavlja velik korak naprijed. Doktrina je također raspravljala o primjenjivosti prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 6. EKLJP-a na sporove koji nisu obuhvaćeni koncep-

25 Jovanović, Matić (n 8) 682.

26 Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), 'Republika Srbija Lokalni izbori 2. jun 2024. godine, Misija za posmatranje izbora ODIHR-a, Konačni izvještaj', Varšava, 30. avgust 2024., 15 <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/576745.pdf>> pristupljeno 28. studenoga 2024.

27 *Miniscalco v. Italy* App no 55093/13 (ECtHR, 19 June 2021); *Repetto Vinsentini v. Italy* App no 42081/10 (ECtHR, 9 March 2021).

28 Vesna Ćorić i Aleksandra Rabrenović, 'How to Ensure Free and Fair Elections in the EU and Beyond: a Need for Rule of Law and Human Rights Principles to Stand Together' u: *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 2024, 984.

29 *Namat Aliyev v. Azerbaijan* App No 18705/06 (ECtHR, (8 April 2010).

30 *El-Masri v. Former Yugoslav Republic of Macedonia* App no 39630/09 (ECtHR, 13 December 2012).

31 *Ekoglasnost v. Bulgaria* App no 30386/05 (ECtHR, 6 November 2012).

tom građanskog prava ili obveza ili kaznenih optužbi.³² Prevladalo je restriktivno tumačenje prema kojem izborna prava, kao i pitanja vezana uz civilnu ili vojnu službu, nisu obuhvaćena jamstvom poštenog suđenja u smislu članka 6. EKLJP-a.³³ Unatoč tome što ESLJP nije pružio zaštitu pravu na pošteno suđenje kad su posrijedi izborni sporovi koji su se vodili pred nacionalnim sudovima, znanstveni i stručni krugovi s pravom inzistiraju da bez postojanja neovisnog suda na nacionalnoj razini, kao i bez drugih jamstava poštenog suđenja, nije moguće ostvariti uspješno i nepristrano rješavanje izbornih sporova, niti dosegnuti izbornu pravdu.³⁴

3. REGULATORNI OKVIR ZA LOKALNE IZBORE I ZAŠTITU IZBORNOG PRAVA U SRBIJI

Donošenjem novog izbornog zakonodavstva 2022. godine izmijenjen je normativni okvir za provedbu lokalnih izbora te će se na ovom mjestu ukazati na novine koje su se dalje odrazile na sudsku zaštitu izbornog prava u povodu lokalnih izbora održanih 2. lipnja 2024. godine u Beogradu i Nišu. U cilju cjelovitog sagledavanja regulatornog okvira važnog za zaštitu izbornog prava u Srbiji, promatrat će se rješenja sadržana u Zakonu o lokalnim izborima (ZLI) koji je donesen 2022. godine, kao i ona iz Zakona o jedinstvenom biračkom spisku iz 2024. godine i drugih zakona.³⁵

Prva ključna novina kad je posrijedi zaštita izbornog prava proizlazi iz ZLI-ja iz 2022. godine, a odnosi se na uključivanje viših sudova u postupak zaštite izbornog prava, umjesto dotadašnjeg postupanja Upravnog suda.³⁶ S druge strane, nije došlo do izmjene režima koji se odnosi na bitne elemente izbornog sustava koji se tiču veličine izborne jedinice, načina kandidiranja, vrste izborne liste i izborne formule.³⁷ Ideja je ove izmjene da će se prijenosom nadležnosti s jednog Upravnog suda s tri područna odjela, na 25 viših sudova zaštita izbornog prava postati „bitno efikasnijom, naročito kada se lokalni izbori istovremeno sprovode u velikom broju jedinica lokalne samouprave“.³⁸ Dojam je da se izmjena temelji i na nastojanju da se

32 Philip Baker, 'Should Article 6 ECHR (Civil) Apply to Tax Proceedings' (2001) 29 (6–7) Intertax, 205–211.

33 *Ibidem*.

34 Petit (n 14), 10.

35 Zakonom o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (ZDZJBS-om) propisano je da će se promjene prebivališta birača upisivati u birački popis po isteku od šest mjeseci od prijave takve promjene, dok se oni birači koji su već upisani u birački popis i prijavili prebivalište u općinama i gradskim općinama za koje su raspisani lokalni izbori, upisuju se u birački popis prema prebivalištu koje su imali 3. srpnja 2023. godine.

36 Upravni sud je privremeno zadržao svoju nadležnost kad je riječ o lokalnim izborima raspisanim u roku od jedne godine kada je stupio na snagu ZLI (Službeni glasnik RS, broj 14/2022, i 35/2024, članak 97. i ostao je nadležan postupati u zaštiti izbornog prava u povodu parlamentarnih i predsjedničkih izbora.

37 Izbori se i dalje održavaju primjenom proporcionalnog sustava s jedinicom lokalne samouprave kao jednom izbornom jedinicom i korištenjem D'Hondtove metode, liste kandidata su zatvorene, a izborni cenzus iznosi 3 %. Primjenom mjera afirmativne akcije strankama nacionalnih manjina olakšana je politička participacija. Točnije, Izborna lista nacionalne manjine sudjeluje u raspodjeli mandata i onda kada dobije manje od 3 % glasova od broja birača koji su glasovali. Kada se raspodjeljuju mandati sustav najvećeg količnika, količnici izbornih lista nacionalnih manjina koje su osvojile manje od 3 % glasova, uvećavaju se za 35 %. Vidjeti ZLI, čl. 78.

38 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Srbije, Obrazloženje Predloga Zakona o lokalnim izborima. <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmduls.gov.rs%2Fwp-content%2Fuploads%2F0brazlozenje-Nacrta-zakona-o-lokalnim-izborima.docx&wdOrigin=BROWSELINK>> pristupljeno 26. studenog 2024.

Upravni sud rastereti od postupka u izbornim sporovima, koji su hitni, i koji imaju prioritet u odnosu na druge vrste predmeta te da se smanji prosječno trajanje postupaka pred ovim Sudom.³⁹ Povjeravanje vođenja izbornih sporova sudovima opće nadležnosti nije u suprotnosti s relevantnim međunarodnim standardima, ali se navedenim zahvatom zanemaruje zakonska podjela sudova na sudove opće nadležnosti (što uključuje i viši sud) i sudove posebne nadležnosti (kao što je Upravni sud).⁴⁰ Zakon o uređenju sudova, koji je donesen nakon donošenja ZLI-ja, uopće ne govori o nadležnosti višeg suda u izbornim sporovima.⁴¹ Takvo rješenje je neobično zato što se u višim sudovima ne sudi upravna materija i suci viših sudova nisu nadležni postupati u upravnim sporovima te bi reguliranje ovog pitanja bilo važno. Posljedično, normativni okvir za postupanje viših sudova u izbornim sporovima postavljen je tako da izlazi iz općeg okvira za postupanje sudova i u cijelosti se temelji na odredbama izbornog zakona, a kao supsidijarni izvor javljaju se odgovarajući procesni zakoni, Zakon o opštem upravnom postupku⁴² (ZUP) i Zakon o upravnim sporovima⁴³ (ZUS).

Zakon o lokalnim izborima zadržao je dvostupanjsku zaštitu izbornog prava kakva je postojala i u prethodnom zakonu, na temelju prigovora i žalbe, koja je doživjela određene izmjene.⁴⁴ Žalba je inicijalni akt kojim se pokreće postupak pred višim sudom, ali se predaje izbornoj komisiji (ne sudu), koja žalbu, nakon upoznavanja, dostavlja sudu. Takvo postupanje je „tipično za drugostupanjski upravni postupak“.⁴⁵ Međutim, ako se pođe od činjenice da je izborna komisija najbliža upravnom tijelu te da o zakonitosti upravnih akata odlučuje sud, s tog stajališta možemo reći da je riječ o „specifičnoj vrsti žalbe, koja ima sve karakteristike tužbe iz Zakona o upravnim sporovima“.⁴⁶ Rok za žalbu je 72 sata, a krug procesno legitimiranih osoba određen je činjenicom da je prigovor odbačen ili odbijen.⁴⁷ Osnovno pitanje koje se postavlja jest odlučuju li viši sudovi o zakonitosti pobijanih odluka izbornih komisija ili odlučuju u izbornom sporu pune jurisdikcije.⁴⁸ Izbornim zakonom je propisano da viši sud, usvajanjem žalbe, poništava odluku/radnju poduzetu u provedbi izbora, uz mogućnost meri-

39 Naime, prema podacima Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) prosječno vrijeme trajanja postupaka pred Upravnim sudom u znatnoj mjeri premašuje medijanu na razini država članica Vijeća Europe. European Commission for Efficiency of Justice [CEPEJ] 2022. European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data) Part 2 Country profiles. Strasbourg: Council of Europe.

40 Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS, broj 10/2023).

41 Vidjeti: Zakon o uređenju sudova.

42 Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS, br. 18/2016, 95/2018-autentično tumačenje i 2/2023-odluka Ustavnog suda).

43 Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik RS, broj 10/2023).

44 U novom ZLI-ju odredbe o prigovoru sistematizirane su tako da obuhvaćaju opća pravila o pravu na prigovor, sadržaj prigovora, rok za podnošenje prigovora, nadležnost za odlučivanje i odluke izborne komisije po prigovoru (ZLI, čl. 80.–84.). Pravo podnositi prigovor ima podnositelj proglašene izborne liste protiv donesene odluke, poduzete radnje i zbog propuštanja da se donese odluka, odnosno poduzme radnja u provođenju lokalnih izbora. Podnositelj izborne liste, politička stranka, odbornička grupa, kandidat za odbornika, birač i osoba čije je ime u nazivu izborne liste ili podnositelja izborne liste mogu podnijeti prigovor kada je to propisano zakonom. Vidjeti: ZLI, čl. 80.

45 Dejan Vučetić i Dejan Milenković, 'Zaštita izbornog prava u izbornom sporu' u: Milan Jovanović, Dušan Vučićević, *Kako, koga i zašto smo birali-Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (Službeni glasnik, Beograd, 2020) 1034.

46 *Ibidem*.

47 Ako je „prigovor odbačen ili odbijen, pravo na podnošenje žalbe pripada samo podnositelju prigovora. Protiv rješenja izborne komisije kojim je usvojen prigovor, pravo žalbe imaju podnositelj proglašene izborne liste, podnositelj izborne liste, politička stranka, odbornička grupa, kandidat za odbornika, birač i osoba čije je ime u nazivu podnositelja izborne liste, ako im je time što je usvojen prigovor neposredno povrijeđen osobni interes.

48 Zoran Tomić, '„Priroda stvari“ i domet upravnog spora' (2023) 67 (1) Strani pravni život, 1.–16.

tornog odlučivanja o prigovoru ako priroda stvari to dopušta i ako utvrđeno činjenično stanje daje pouzdanu osnovu za to. Smatramo da ovako rješenje nije u suprotnosti s međunarodnim standardima, ali dodatno naglašava potrebu da suci koji postupaju u ovim predmetima dobro poznaju ne samo domaće pravo, već i relevantne međunarodne standarde.

Sukladno odredbama ZLI-ja, odluka donesena po žalbi je pravomoćna; izborni zakon isključuje podnošenje izvanrednih pravnih lijekova koji se inače mogu koristiti u upravnom sporu. Dakle, žalba predstavlja posljednji pravni lijek prije moguće žalbe Ustavnom sudu. Budući da analizirani međunarodni instrumenti ne zahtijevaju mogućnost dvostupanjske sudske zaštite, ovo rješenje nije u suprotnosti s međunarodnim standardima. Međutim, zbog lokalne pravne tradicije i primjene zakona kojima se rješavaju upravni sporovi, postupak pred višim sudom karakterizira izostanak javnih rasprava, sučeljavanje stranaka u sporu i provođenja dokaznih radnji. Ovako rješenje ostavlja prostor za kritiku, budući da se u relevantnim međunarodnim instrumentima, osim načela kontradiktornosti, zagovara i mogućnost usmene rasprave.⁴⁹

Druga važna izmjena izbornog zakonodavstva učinjena je u svibnju 2024. godine, nakon raspisivanja lokalnih izbora, Zakonom o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (ZDZJBS).⁵⁰ Navedeni amandmani rezultat su konsenzusa vladajuće većine i dijela opozicije, a cilj im je minimizirati utjecaj organizirane migracije birača. Riječ je o fenomenu za koji je opozicija smatrala da je u znatnoj mjeri utjecao na rezultate izvanrednih parlamentarnih izbora i lokalnih izbora u dijelu općina u Srbiji održanih u prosincu 2023. godine⁵¹ i koji je, kako se ističe u političkoj teoriji s drugim izbornim nepravilnostima, uzdrmao međunarodni legitimitet vlasti u Srbiji.⁵² Navedena izmjena odnosi se na vrlo važna pitanja koja se potencijalno mogu pojaviti kao sporna pred višim sudovima u rješavanju izbornih sporova.

Dopunom zakona je, naime, propisano da će se promene prebivališta birača upisivati u birački spisak tek po isteku od šest meseci od prijave takve promene, dok se oni birači koji su već upisani u birački spisak i prijavili prebivalište u općinama i gradskim općinama za koje su raspisani lokalni izbori, upisuju u birački spisak prema mestu prebivališta koje su imali 3. srpnja 2023. godine. Ovim izmenama se uticalo ne samo na mesto ostvarivanja aktivnog, već i pasivnog biračkog prava, odnosno prava na kandidovanje, jer su se navedena pravila primenjivala i na kandidate za odbornike na izbornim listama za lokalne izbore raspisane za 2. lipnja 2024. godine koje su podnesene nakon stupanja na snagu ovog Zakona. Sa stanovišta međunarodnih standarda koji se odnose na stabilnost izbornog zakonodavstva, navedene izmjene ne mogu se smatrati opravdanim. Prije svega, one se ne mogu kvalificirati kao dopuštena iznimka predviđena Revidiranom interpretativnom deklaracijom o stabilnosti izbornog zakona, a u skladu s kojim se izborni zakoni mogu mijenjati nakon što su izbori raspisani ako je to nužno kako bi se postupilo u skladu s obavezujućom odlukom nacionalnog ustavnog suda, vrhovnog suda ili međunarodnog suda. Štoviše, čini se da izvršene izmjene ne predstavljaju ni odstupanje od

49 European Commission for Democracy Through Law-Venice Commission. CDL-EL(2020)004-e, Revised Draft Report on Election Dispute Resolution, adopted on 29 May 2020) para. 111.

50 Preciznije, odluka o raspisivanju izbora objavljena je 26. travnja 2024. godine, a Zakon o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (ZDZJBS) objavljen je 10. svibnja 2024. Vidjeti: Zakon o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (Službeni glasnik RS, broj 44/2024).

51 Organizacija za europsku sigurnost i suradnju Ureda za demokratske institucije i ljudska prava. Međunarodna misija za promatranje izbora – Republika Srbija – lokalni izbori, 2. lipnja 2024. Preliminarni zaključci.

52 Jelena Lončar, Dušan Spasojević, 'Izborni proces u Srbiji – između starog i novog kompetitivnog autoritarizma' (2024) (26) Politički život: časopis za analizu politike, 18.

načela stabilnosti izbornog zakona koje se smatra dopuštenim u smislu navedene Deklaracije a koje bi se pripisalo tome da je ono imalo za cilj usklađivanje zakona s međunarodnim standardima na temelju konsenzusa vlasti i opozicije te nakon širokih javnih konzultacija. S jedne strane, moglo bi se braniti stanovište da je cilj usvajanja ZDZJBS-a bio upravo osiguravanje poštovanja standarda koji se odnose na vezu između prebivališta i biračkog prava iz načela 1.1.v Kodeksa dobre prakse u izbornim stvarima, dakle da se težilo usklađivanju s međunarodnim standardima. Sa druge strane, izvršene izmjene zakona koje su neposredno utjecale na mogućnost kandidiranja, a koje su bile usvojene nakon raspisivanja lokalnih izbora, nisu se temeljile na konsenzusu vlasti i opozicije, niti su uključivale široke javne konzultacije, već su rezultat kontroverznog konsenzusa vlasti i dijela opozicije. Stoga, one se nipošto ne mogu smatrati pozitivnom praksom koja počiva na legitimitetu i predstavlja odraz međunarodnih standarda. Usto, posao je izbornih tijela i sudaca viših sudova izmjenama ZDZJBS-a koje su učinjene nakon raspisivanja izbora dodatno otežan, imajući u vidu da im nije ostavljeno dovoljno vremena da se s njima detaljno upoznaju i pravilno primjene. Istovremeno, spomenute novine nedvojbeno za posljedicu mogu imati povrede izbornih prava, tim prije što ni kandidati a ni glasačima nije ostavljeno dovoljno vremena da se s njima upoznaju.

4. ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA: EMPIRIJSKI OKVIR

U nastavku rada osvrnut ćemo se na posljedice povjeravanja nadležnosti za rješavanje izbornih sporova u vezi s organizacijom rada na sudovima u Beogradu i Nišu, a zatim kritički analizirati praksu viših sudova u Beogradu i Nišu u vezi s lokalnim izborima održanim 2. lipnja 2024. godine. U okviru ove cjeline, nastojat ćemo ispitati je li i u kojoj mjeri sudska zaštita izbornih prava u vezi s provedbom lokalnih izbora u Beogradu i Nišu bila u skladu s međunarodnim standardima.

4.1. SUCI KOJI POSTUPAJU U IZBORNIM SPOROVIMA

Prema novom zakonodavnom rješenju, u izbornim sporovima postupaju suci višeg suda koji inače postupaju u kaznenim, građanskim i radnim sporovima, a sada su dužni shodno primjenjivati odredbe ZUS-a. Čini se da je ovom nedovoljno preciznom normativnom intervencijom zanemaren međunarodni standard koji zahtijeva jasno reguliranje pravila sudske zaštite izbornog prava. Ne bi se smjelo tvrditi da su suci viših sudova počeli postupati bez ikakve pripreme. Prema dostupnim podacima, Pravosudna akademija je već tokom 2023. godine organizirala stručna usavršavanja na temu ZLI-ja, kojima je nazočilo 108 sudaca viših sudova.⁵³ U svibnju 2024. godine održan je i sastanak predsjednika viših sudova, na kojima je predstavljena i novouspostavljena *online* edukacija na temu ZLI-ja, kao i baza sudskih odluka

53 Pravosudna akademija, Program za 2023. godinu, Seminar za sudije višeg suda, Izorno pravo, 4. novembar 2023. godine <<https://seminari.eakademija.com/seminar.php?id=5778>> pristupljeno 22. studenoga 2024.

Upravnog suda i viših sudova u izbornoj materiji.⁵⁴ Unatoč tome što održana stručna usavršavanja jačaju povjerenje u stručnost sudaca viših sudova, one nisu dovoljno jamstvo da su suci ovladali znanjima i vještinama potrebnim za suđenje u izbornim stvarima. Osim toga, zakonodavac je propustio propisati prethodno uspješno završeno stručno usavršavanje iz područja zaštite izbornog prava kao uvjet za postupanje u ovim predmetima.

Koji će suci suditi u postupcima za zaštitu izbornog prava, utvrđuje se godišnjim rasporedom poslova koji utvrđuje predsjednik suda. Sukladna primjena ZUS-a nalaže da se izborni sporovi sude u tročlanom vijeću. Viši sud u Beogradu godišnjim rasporedom odredio je da će u izbornim sporovima postupati šest vijeća, čiji članovi su poimence pobrojani, dok je još osam sudaca određeno za postupanje u ovoj materiji.⁵⁵ S druge strane, Viši sud u Nišu nije učinio javno dostupnim podatke o tome koji suci postupaju u izbornim predmetima.⁵⁶ U vezi s načinom na koji su se ostali viši sudovi postavili prema navedenim zakonskim novinama, zanimljivo je istaknuti da godišnjim rasporedima poslova onih viših sudova koji su nadležni za teritorije općina na kojima nisu raspisani lokalni izbori 2024. godine, nisu ni određeni suci koje postupaju u izbornim sporovima, unatoč tome što je postojala teorijska mogućnost za održavanje lokalnih izbora u njima tijekom te godine. Na temelju javno dostupnih podataka i analiziranih odluka viših sudova u Beogradu i Nišu, zaključuje se da su izborne sporove rješavali suci kojima je godišnjim rasporedom poslova povjereno postupanje u kaznenim predmetima, čak i u predmetima iz nadležnosti posebnih odjela za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije te oni kojima je povjereno postupanje u građanskim predmetima.

Činjenica da javnosti nije poznato koji suci višeg suda postupaju u izbornim sporovima kao što je, među ostalim, bio slučaj u Nišu, nije u skladu s međunarodnim standardima usmjerenim na transparentnost izbornog procesa i zaštitu izbornog prava koje bi trebalo dovesti do povećanja pravne sigurnosti.

4.2. PRAVNA ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA U PRAKSI – ODLUKE VIŠIH SUDOVA U BEOGRADU I NIŠU

Prema podacima dostupnim na mrežnim stranicama RIK-a, u vezi s lokalnim izborima u Nišu ukupno je podneseno 45 prigovora; na 30 odluka po prigovoru uložene su žalbe Višem sudu. Prigovor je odbijen u 13 slučajeva, usvojen u dva slučaja, do odbacivanja je došlo u čak 23 slučaja, postupak je obustavljen u jednom predmetu, a djelomična odluka donesena je u šest predmeta.⁵⁷ Podaci su znatno drugačiji za Beograd. Vezano uz lokalne izbore za Skupštinu

54 Pravosudna akademija, Obuka sudija na temu "Zakon o lokalnim izborima"(2024) <<https://www.pars.rs/sr/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BE%D0%B1%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%83-%E2%80%9C%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%BE-%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%E2%80%9D>> pristupljeno 11. listopada 2024.

55 VSB, Izmene i dopune godišnjeg rasporeda poslova u Višem sudu u Beogradu za 2024. godinu.

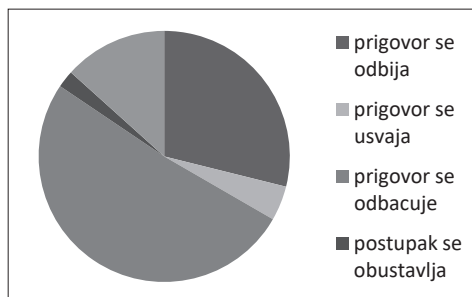
56 Zaključak je donesen uvidom u internetsku prezentaciju Suda <<https://www.ni.vi.sud.rs/>> pristupljeno 11. listopada 2024. i Informator o radu Višeg suda u Nišu; Viši sud u Nišu, Informator o radu Višeg suda u Nišu, ažuriran 9. maja 2024. <<https://www.ni.vi.sud.rs/sekcija/236/informator-o-rad-u.php>> pristupljeno 11. listopada 2024.

57 Evidentirana na mrežnoj stranici RIK-a.

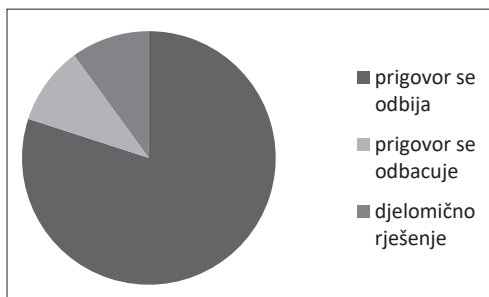
grada podneseno je samo deset prigovora – u osam slučajeva prigovor je odbijen, u jednom odbačen, dok je u jednom slučaju prigovor djelomice usvojen, a djelomice odbijen. Žalbe su podnesene protiv šest odluka Gradske izborne komisije (GIK) Beograd.

Grafički ćemo ove podatke prikazati prema gradskoj izbornoj komisiji (GIK) pred kojom su prigovori uloženi.

Grafikon 1: Odlučivanje GIK Niš o prigovorima



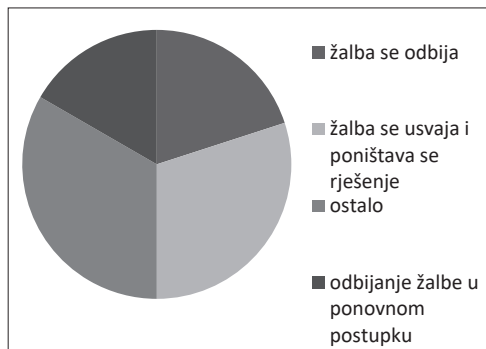
Grafikon 2: Odlučivanje GIK Beograd o prigovorima



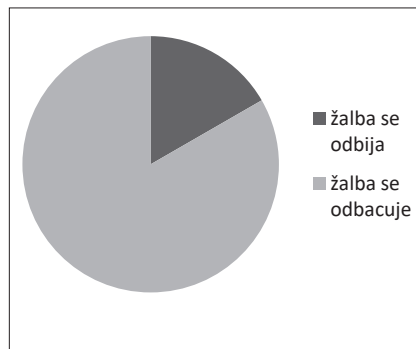
Izvor: Obrada autora

Budući da je broj predmeta u kojima je tražena sudska zaštita, a koje se odnose na odluke GIK Beograd četiri puta manji nego što je to slučaj u Nišu, za potpuniji prikaz izborne pravde na lokalnim izborima uzet ćemo u obzir i podatke koje se odnose na izborne predmete u gradskim općinama. U povodu lokalnih izbora za skupštine gradskih općina u Beogradu podnesena su 124 prigovora, od kojih su odbijena 102 prigovora, a usvojena samo tri; u vezi s izborima za skupštine gradskih općina podneseno je jedanaest prigovora. Nerazmjernost u broju prigovora i žalbi nije jedina razlika; mnogo više zabrinjava činjenica da je praksa dvaju viših sudova po žalbama na odluke izbornih komisija bitno različita, a što potvrđuju i grafikoni u nastavku.

Grafikon 3: Odluke Višeg suda u Nišu



Grafikon 4: Odluke Višeg suda u Beogradu



Izvor: Obrada autora

Odluke Višeg suda u Beogradu karakterizira visok postotak odbačenih žalbi. Procesni razlozi za odbacivanje odnose se na neurednost žalbe jer uz nju nije priložen izvornik ili preslika akta protiv kojeg se žalba podnosi, i/ili odgovarajuće ovlaštenje osobe koja je u ime izborne

liste podnijela žalbu. Viši sud je naložio uređivanje žalbe (otklanjanje nedostataka žalbe), sukladno ZUS-u, ali kako se nalozi nisu mogli dostaviti jer podnositelji nisu bili poznati na navedenim adresama, Sud je odbacivao žalbe sukladno članku 25. stavak 2. ZUS-a, ističući također da zbog prirode izbornog spora i njegove hitnosti nema mjesta shodnoj primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku o dostavljanju rješenja suda s nalogom za uređenje preko oglasne ploče suda.⁵⁸ Istina je da Viši sud u Beogradu nema formalno uspostavljenu elektroničku oglasnu ploču, za razliku od Upravnog suda, iako bi njezino korištenje bilo u duhu postupka za zaštitu izbornih prava propisanih ZLI-jem. Viši sud u Beogradu, međutim, ima svoju mrežnu stranicu, koja je mogla poslužiti istoj svrsi. Čini se stoga da se u praksi ovog Suda odstupilo od međunarodnih standarda koji nalažu da pitanja prihvatljivosti pravnih sredstava treba tumačiti na način koji nije previše restriktivan, kao i da se odstupilo i od načela transparentnosti.

4.3. ODLUKE KOJIMA SE ŽALBA USVAJA I PONIŠTAVA RJEŠENJE IZBORNE KOMISIJE

Viši sud u Nišu u „prvom krugu“ bavio se isključivo formalnim nedostacima u odlučivanju izborne komisije: među ostalim, podsjeća da je izborna komisija dužna ispitati je li prigovor podnesen preko ovlaštene osobe pravovremeno, je li potpun i razumljiv. Viši sud čak pojašnjava kada je prigovor nepotpun,⁵⁹ a kada nerazumljiv⁶⁰ iako je posljedica oba ova nedostatka ista: odbacivanje prigovora. Fokus odlučivanja Višeg suda u Nišu je na nedostacima u postupanju GIK-a Niš, bez ulaženja u bit nedostataka na koje se u prigovoru ukazuje. Nakon proučavanja odluka, teško se oteti dojmu da je očita indolentnost izborne komisije bila proračunana na „kupovanje vremena“ do meritorne odluke o prigovoru. Također, ovakvo postupanje Suda funkcionalno odgovara drugostupanjskom upravnom tijelu. Viši sud u Beogradu usvojio je samo dvije žalbe, na odluke izborne komisije Gradske općine Vračar⁶¹ i Gradske općine Zvezdara.⁶² U prvom slučaju (Vračar), Viši sud je postupajući po žalbi na rješenje kojim je usvojen prigovor i preinačeno rješenje o proglašenju liste Grupe građana Kreni-promeni, usvojio žalbu i odbio proglašenje navedene izborne liste. U drugom slučaju (Zvezdara), žalba je uložena nakon što je izborna komisija odbacila prigovor podnesen zbog izbornih nepravilnosti na biračkom mjestu kao nepotpun. Izborna komisija je zauzela stav da je prigovor nepotpun jer ne sadrži točan opis radnje i ne sadrži odgovarajuće dokaze. Viši sud je utvrdio da je takav zaključak izborne komisije nepravilan, s obzirom na to da je kao dokaz predloženo saslušanje članova biračkog odbora, da je priložen zapisnik te da je naveden činjenični opis radnji člana biračkog odbora kao nepravilnost na koju se ukazuje. Predmet je vraćen izornoj komisiji na ponovno postupanje. Ovakvo stajalište Višeg suda u Beogradu, ipak, nije podržano u odlukama izborne

58 Rješenje VSB-a 4 Už br. 23/2024, Rješenje VSB-a, 3 Už br. 24/2024, Rješenje VSB-a, 5 Už br. 25/2024, Rješenje VSB-a 1 Už br. 26/2024, Rješenje VSB-a 6 Už br. 27/2024.

59 Prigovor je nepotpun ako ne sadrži sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti (Presuda VSN-a 15 Už 8/2024).

60 Prigovor je nerazumljiv ako se iz njegova sadržaja ne može utvrditi kome je podnesen, tko ga je podnio, koja se odluka ili radnja u izbornom postupku osporava (Presuda VSN-a 15 Už 8/2024).

61 Presuda VSB-a 4 Už br. 5/2024.

62 Presuda VSB-a 5 Už br. 17/2024.

komisije u ponovljenom postupku i potom Višeg suda u Beogradu po žalbi, kao što će se vidjeti dalje u tekstu.

U ponovljenom postupku, nakon odluka Višeg suda u Nišu, izborna komisija je donijela sljedeće odluke: uvažila prigovor u četiri predmeta⁶³ i odbila prigovor u četiri predmeta. Kako bi se provjerili navodi prigovora u svim ovim predmetima, GIK je formirao tročlanu komisiju koja je pregledala cjelokupni izborni materijal i na temelju tog izvješća donio odluku o ispravku zapisnika o radu biračkih odbora.

U Beogradu je nakon uvažavanja žalbe ponovno postupala samo izborna komisija gradske općine Zvezdara, u predmetu o kome je već bilo riječi. Komisija je u ponovljenom postupku našla da zapisnici o radu biračkog odbora ne sadrže primjedbe u vezi s nepravilnostima u glasovanju na koje se poziva podnositelj prigovora te ustvrdila da izborna komisija ne može saslušavati članove biračkog odbora u vezi s navodnim nepravilnostima jer nema istražna ovlaštenja. Shodno tome, prigovor je u ponovljenom postupku odbijen.

4.4. ODLUKE KOJIMA SE ŽALBA ODBIJA

Odluke izborne komisije donesene u ponovljenom postupku, u kojima je prigovor odbijen, bile su povod za ponovno podnošenje žalbe i angažman viših sudova.

Iz odluka kojima je žalba odbijena od strane Višeg suda u Nišu, zaključujemo sljedeće. Izborna komisija je u nekoliko slučajeva (ne)namjerno dostavila nepotpunu dokumentaciju, dopunjujući je tek po nalogu suda, koji je produljio rok za donošenje odluke.⁶⁴ Što se tiče prirode postupka za zaštitu izbornog prava, Viši sud u Nišu prihvatio je stajalište izborne komisije da je ovaj postupak jednostranački i da u ovim predmetima nema tužitelja i tuženika.⁶⁵ Također, ovaj Sud zauzeo je stav da, iako čl. 8. ZLI-ja upućuje na sukladnu primjenu ZUP-a, to ne znači da će se ovaj Zakon primjenjivati u cijelosti, već samo u mjeri u kojoj je kompatibilan s prirodom izbornog postupka.⁶⁶ Tako je navode žalbe u kojima se ukazuje da je žalitelju uskraćeno pravo na raspravu u smislu članka 11. ZUP-a, Viši sud u Nišu ocijenio neosnovanim, na osnovi činjenice da raspravljanje ne odgovara prirodi izbornog postupka.⁶⁷ Ovakvo stajalište Suda nije u skladu s međunarodnim standardima koji prepoznaju važnost rasprave u krucijalnom preispitivanju navoda iznesenih u postupku zaštite izbornog prava.

U vezi s već analiziranim prigovorom podnesenim u vezi s odlukom Gradske općine Zvezdara, koji je Viši sud vratio na ponovno odlučivanje, a izborna komisija u ponovljenom postupku prigovor odbila, Viši sud u Beogradu i drugi put je odlučivao po žalbi. U toj prilici ovaj Sud je promijenio svoje prethodno stajalište te je vezi sa žalbenim navodima da komisija nije saslušala članove biračkog odbora, što je bio predloženi dokaz žalitelja, ustvrdio da su

63 Vidjeti: GIK Niš rješenje br. 013-970/4 GIK Niš rješenje 013-966/2024.

64 Vidjeti: presuda VSN-a 23 Už 25/2024, 23 Už 35/2024, 3Už 32/2024.

65 Presuda VSN-a 3 Už 32/2024.

66 Presuda VSN-a 3 Už 32/2024.

67 Presuda VSN-a 23 Už 35/2024.

neosnovani, budući da je izborna komisija uvidom u cjeloviti izborni materijal pravilno utvrdila činjenično stanje i dala jasne i razumljive razloge za svoju odluku. Ovakvo stajalište Višeg suda u Beogradu ne samo da se razlikuje od njegove prethodne odluke u istom predmetu, već predstavlja znatno odstupanje od međunarodnih standarda, uključujući i praksu ESLJP-a, koji naglašavaju da je u izbornim sporovima potrebno djelovati proaktivno, ispitati sve navode i uzeti u obzir sve dokaze.⁶⁸

U postupanju Višeg suda u Nišu također se pokazuje veliko razumijevanje za fleksibilnost u radu izborne komisije, iako Poslovnik o radu Gradske izborne komisije Niša za to ne ostavlja prostora. U presudi u kojoj odbija prigovor,⁶⁹ Viši sud u Nišu navodi da prihvatanje prekida i nastavka sjednice izborne komisije idućeg dana od strane članova i zamjenika članova izborne komisije, radi pripreme opsežnog materijala i akata koje komisija treba donijeti, i bez primjedbi njezinih članova na takav rad, ne može utjecati na zakonitost donesenih akata. S druge strane, Poslovnik o radu GIK-a („Sl. list grada Niša” br. 13/2022) ne sadrži odredbe o eventualnom prekidu rada sjednice. Ovakav stav Višeg suda u neskladu je s više međunarodnih standarda u materiji izbornih sporova: suprotno je zahtjevu da pitanja zaštite izbornog prava budu jasno i precizno formulirana i suprotno je zahtjevu da nadležna tijela trebaju uložiti ozbiljan napor da temeljito ispituju navode iz uložnog pravnog lijeka za zaštitu izbornog prava.

Zanimljiva je i presuda u kojoj Sud iznosi svoje tumačenje zbog čega nije odlučivao o zahtjevu žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka za zaštitu izbornog prava.⁷⁰ U vezi s tim pitanjem Sud se suočio s većom pravnom prazninom – naime, ZLI ne regulira pitanje naknade troškova neposredno, no predviđa sukladnu primjenu odredbi ZUP-a. Ipak, ni ZUP ne regulira pitanje naknade troškova koji nastanu u postupku po žalbi.⁷¹ Viši sud jest ispitao mogućnost da supsidijarno primjeni odredbe Zakona o parničnom postupku, ali je našao da tome nema mjesta jer se ovaj Zakon sukladno primjenjuje samo na pravila postupka koja nisu uređena ZUP-om. Ovakvo tumačenje nije u skladu s međunarodnim standardima kojima se nalaže da pravila u vezi sa zaštitom izbornog prava trebaju biti jasno i precizno regulirana te s prepoznavanjem mogućnosti angažiranja stručnog zastupnika u postupku zaštite izbornog prava,⁷² kao ni s kritikom visokih troškova žalbenog postupka koju je Venecijanska komisija iznosila u nekoliko navrata.⁷³

Da Viši sud u Nišu lako prelazi preko ozbiljnih nedostataka u radu izborne komisije, potvrđuje i idući primjer. U vezi s navodima žalitelja da je birački odbor predao „krivotvorinu” zapisnika o radu biračkog odbora, Viši sud je utvrdio da se prva verzija zapisnika razlikuje od druge,⁷⁴ da je ispravak izvršen suprotno odredbi čl. 48. ZLI-ja ali da prema ocjeni Suda (?) ova nepravilnost ne utječe na rezultate glasovanja, odnosno da se isti ne mogu utvrditi.⁷⁵ Žalitelji su ukazivali da razlika između originalnog zapisnika i njegovih kopija jasno ukazuje da je

68 Venice Commission (n 16), para. 139.

69 Presuda VSN-a 12 UŽ 37/24.

70 Presuda VSN-a 1 UŽ 30/2024.

71 Ana Katić, 'Parties in Administrative Disputes' (2022) 20 (1) Facta Universitatis Series Law and Politics, 41–42.

72 European Commission for Democracy through Law-Venice Commission, para. 113.

73 *Ibidem*, para. 119.

74 U rubrici 11.2 koja glasi „broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji” u prvoj verziji je „854” a drugoj verziji je naveden broj „841”.

75 Presuda VSN-a 24 UŽ 36/2024.

netko neovlašteno prepravljao ili original ili kopije i da se u njihov sadržaj nitko ne može pozvati. U konkretnom slučaju, razlika od 14 glasova između broja glasova i broja birača koji su izašli na glasovanje „nestala“ je nakon što je formirana peteročlana komisija, koja je pregledala kompletan izborni materijal. Slično je postupio i Viši sud u Beogradu koji je odbio u nekoliko predmeta žalbe protiv rješenja općinske izborne komisije kojom je ispravljen zapisnik o radu biračkog odbora. Zanimljivo je da su te žalbe uložene zbog nepozivanja predstavnika liste na sjednicu izborne komisije na kojoj su rješenja o ispravcima donesena.⁷⁶ Rješavajući o tim žalbama, Viši sud u Beogradu prihvatio je obrazloženje izborne komisije da su u vrijeme zakazivanja sjednice gotovo svi članovi izborne komisije bili u zgradi općine, da je većina njezinih članova bila nazočna sjednici, da se komisija rukovodila razlozima hitnosti te da se ispravak odnosi na manje pogreške, zanemarujući pri tome činjenicu da predstavnici jedne liste na sjednicu nisu pozvani. Uvidom u materijal, Viši sud u Beogradu zauzeo je stajalište da je netočno upisan broj birača u popisu birača predstavljao „očitu omašku“ te da osporena nepravilnost sazivanja sjednice izborne komisije ne bi utjecala na zakonitost rješenja donesenog na sjednici na koju nisu bili pozvani svi članovi proširenog sastava komisije jer ispravak zapisnika o radu biračkog odbora ne utječe ni na jedno izorno pravo!

Indikativno je također postupanje Višeg suda u Nišu u povodu više žalbi u vezi s nepoštovanjem procedure glasovanja izvan biračkog mjesta, kada je sud nalazio „opravdanje“ za nepoštovanje procedura. Upute za provedbu glasovanja izvan biračkog mjesta,⁷⁷ na koje se ovaj Sud ispravno poziva, zahtijevaju potpis birača na potvrdi o glasovanju izvan biračkog mjesta, ali je Viši sud u Nišu prihvatio da su validne i potvrde potpisane samo inicijalima. Mogu li inicijali imati istu pravnu snagu kao vlastoručni potpis, koji je jedinstven za svaku osobu i koristi se njime kao dokazom identiteta? Ovako ekstenzivno tumačenje potpisa nedopustivo je u osjetljivom, a time i formalnom procesu glasovanja izvan biračkog mjesta, posebice ako se ima u vidu da je od 2023. godine pristupan „trend“ sve većeg glasovanja izvan biračkih mjesta.⁷⁸ U drugom slučaju, Viši sud u Nišu zaključio je da se bez osnove u žalbi isticalo da je omoćnica s potvrdama o biračkom pravu za glasovanje izvan biračkog mjesta trebala biti zapečaćena posebnim naljepnicama jer takva obaveza GIK-a nije utvrđena nikakvim propisom, već Priručnikom za rad biračkih odbora. Ovaj Sud smatra da Priručnik za rad biračkih odbora,⁷⁹ nije obavezujući akt koji bi GIK bio dužan primjenjivati kao zakonski ili podzakonski propis.⁸⁰ Viši sud u Nišu na taj način još je jedanput potvrdio svoj strogo formalistički pristup, bez zalaženja u meritum stvari problematičnog pitanja.

Viši sud u Beogradu u povodu žalbi na činjenicu da je predstavnicima proglašanih opozicijskih lista onemogućeno sudjelovanje u aktivnostima tijekom glasovanja izvan biračkog mjesta, zauzeo je stav da takvi žalbeni navodi ne predstavljaju zakonom propisanu osnovu za donošenje rješenja o poništenju glasovanja.⁸¹ Sud je dodatno ukazao da nikakve primjed-

76 Presuda VSB-a 5 UŽ 29/24, presuda VSB-a 1 UŽ 31/24, Presuda VSB-a 4 UŽ 32/24, Presuda VSB-a 6 UŽ 33/24.

77 Uputstvo za sprovođenje glasanja van glasačkog mesta (Službeni glasnik RS, br. 113/2021 i 125/2021).

78 Vidjeti: Završni izveštaj Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Beogradski izbori-2024 <<https://crt.rs/beogradski-izbori-2024-završni-izveštaj/>> pristupljeno 26. studenoga 2024.

79 Republička izborna komisija, Priručnik za rad biračkih odbora (Beograd, 2023), <<https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/355120/prirucnik-za-rad-birackih-odbora.php>> pristupljeno 12. listopada 2024.

80 Presuda VSN-a 12 UŽ 37/24.

81 Presuda VSB-a 3. UŽ 15/2024.

be nisu unesene u Zapisnik o radu biračkog odbora, što je često predstavljalo argumentaciju na koju se Sud oslanjao pri odbijanju žalbi. Time je Sud praktički „uvjetovao“ prihvatanje žalbe postojanjem primjedbi na zapisnik o radu biračkog odbora, propuštajući da temeljito i razložno razmotri sporno pitanje. Naročito je u vezi s tim paradigmatičan primjer presude u predmetu Už 11/2024, u kojoj je Komisija u odgovoru na žalbu ukazala da „paušalni navodi podnosioca prigovora bez pruženih dokaza da predsjednik biračkog odbora nije hteo da primi primedbu članova biračkog odbora ne predstavlja zakonom utvrđen razlog za poništavanje, odnosno ponavljanje glasanja na biračkom mestu“.⁸² Viši sud je tu žalbu odbio, među ostalim, ukazujući da je zapisnik o radu biračkog odbora potpisalo dvanaest članova biračkog odbora, da u zapisniku nisu navedene primjedbe na postupak provođenja glasanja i da predsjednik biračkog odbora nije primio nijednu posebnu ispravu s primjedbama, zadržavajući se, dakle, na formalnostima, bez ispitivanja merituma stvari.

4.5. KONTROLA ZAPISNIKA O RADU BIRAČKOG ODBORA

Osim zaštite izbornog prava, koje je jedna linija obrane izborne volje, ZLI sadrži odredbe o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora.⁸³

U Nišu, opozicijske izborne liste tražile su i ostvarile uvid u cjelokupan izborni materijal i na tim nalazima temeljile svoje prigovore i žalbe. Međutim, u dostupnim zapisnicima i materijalima o radu izborne komisije, nismo pronašli podatke da je prema tim zahtjevima odlučivano, niti je izrađeno javno dostupno izvješće o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora.

U Beogradu, Viši sud je postupao po žalbi jedne opozicijske izborne liste, koja je tvrdila da je, iako usvojen, njezin zahtjev za uvidom u cjelokupan birački materijal faktički i pravno opstruiran.⁸⁴ Viši sud je odbio žalbu zadržavajući se na činjenici da je pristup materijalu formalno omogućen. Sud smatra da su zakonom i Uputom propisani pravo uvida u izborni materijal, sadržaj zahtjeva za uvid u izborni materijal, način podnošenja zahtjeva i postupanje po njemu, ali da nijednom normom nije propisan djelotvoran uvid! Ovakvo rezoniranje bitno odstupa od međunarodnih standarda koji zahtijevaju temeljito i sveobuhvatno ispitivanje svih navoda u postupku zaštite izbornog prava.

4.6. ODLUKE O ŽALBI NAKON ODBIJENOG PRIGOVORA NA UKUPNO IZVJEŠĆE O REZULTATIMA IZBORA

Podsjetimo, ZLI je uveo novo pravno sredstvo na ukupno izvješće o rezultatima lokalnih izbora, koji izornoj komisiji mogu podnijeti birač i podnositelj proglašene izborne liste u roku od 72 sata od objave ukupnog rezultata na *web* prezentaciji.

⁸² Presuda VSB-a 1. Už 11/2024.

⁸³ ZLI, čl. 51. i 52.

⁸⁴ Presuda Višeg suda u Beogradu 3 Už 35/2024.

Korištenje ovog pravnog sredstva zaštite izbornog prava u Nišu bilo je naročito važno, a povod za njega bila je činjenica da se, prema navodima podnositelja, statistička obrada podataka o rezultatima glasanja vršila preko softvera u vlasništvu jednog poduzetnika, s kojim GIK Niš nije imao zaključen ugovor, dok su u program rezultate iz zapisnika biračkih odbora unosile neke fizičke osobe, s kojima GIK također nije imao zaključen ugovor.⁸⁵

Odlučujući o žalbi nakon što je odbijen prigovor podnositelja na Ukupan izveštaj iz navedenih razloga, Viši sud u Nišu istiže da Ukupni izveštaj o rezultatima izbora za odbornike SG Niša ne proizilazi iz Odluke o utvrđivanju preliminarne rezultata izbora, već je načinjen na osnovi Zapisnika o radu biračkih odbora sa svih 197 biračkih mjesta, kao i na osnovi rješenja o ispravci Zapisnika o radu biračkih odbora. Sud smatra da pritužiteljica nije ukazala na konkretne pogreške pri obradi i unosu statističkih podataka, već samo „općenito izražava sumnju u točnost unesenih i obrađenih podataka, što ne može utjecati na pravilnost i zakonitost osporenog rješenja.“⁸⁶ Kad je riječ o lokalnim izborima, stajalište je suda da je GIK ovlašten odrediti osobe koje obrađuju podatke, posebno imajući u vidu da lokalni izbori nisu održani istovremeno s izborima na republičkoj razini. Naime, Viši sud u Nišu našao je da ima prostora primijeniti odredbe čl. 123. Zakona o izboru narodnih poslanika, a na temelju čl. 8. st. 1. ZLI-ja, ali samo onoliko koliko odgovara svrsi i prirodi lokalnih izbora. Kako u konkretnom slučaju izbori za odbornike Skupštine grada Niša nisu održani istovremeno s izborima za narodne poslanike, to je sud stao na stanovište da se ne može analogno primijeniti odredba čl. 123. st. 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, kojom je regulirano da republičko tijelo nadležno za poslove statistike određuje osobe koje vrše statističku obradu u sjedištu RIK-a i lokalne izborne komisije. Viši sud u Nišu stoga je ustvrdio da, sukladno čl. 25. st. 1. t. 1. ZLI-ja, GIK je ovlašten organizirati tehničku pripremu za lokalne izbore, što svakako uključuje određivanje osobe koja će upisivati izborne rezultate i osobe koja će provoditi statističku obradu unesenih podataka. Ovakvo strogo formalno tumačenje sukladne primjene propisa o parlamentarnim izborima te zanemarivanje sadržaja prigovora i žalbe, stvaraju dojam da Viši sud u Nišu nije bio spreman upustiti se u temeljito preispitivanje svih okolnosti u vezi s izborima, što je suprotno relevantnim međunarodnim standardima.

5. ZAKLJUČAK

Stabilnost izbornog zakonodavstva i djelotvorna izborna pravda predstavljaju važne međunarodno priznate standarde usmjerene na ostvarenje ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. Lokalni izbori od posebne su važnosti za birače jer je riječ o razini vlasti koja je najbliža građanima. Tijekom 2022. i 2024. godine izborni zakonodavstvo vezano za lokalne izbore u Srbiji doživjelo je znatne promjene, kako u vezi s registracijom birača, tako i kad je riječ o nadležnosti za rješavanje izbornih sporova. Nakon održavanja lokalnih izbora 2. lipnja 2024. godine, viši sudovi u Nišu i Beogradu prvi put nakon 2011. godine postupali su po žalbama podnesenim sukladno odredbama ZLI-ja.

85 Vidjeti: Prigovor protiv Ukupnog izveštaja o rezultatima izbora za odbornike Skupštine grada Niša podnosioca „Biramio Niš – Đorđe Stanković“, Koalicija „Biramio Niš“, br. 103-1085/2024.

86 Presuda Višeg suda u Nišu 3Už 39/24.

Na temelju provedene analize možemo reći da kad je posrijedi dostižnost izborne pravde, rezultat rada ovih dvaju sudova više je nego skroman i izaziva zabrinutost. Iako su zakonodavne intervencije načelno bile usmjerene na osiguranje učinkovitog izbornog prava i pružanje odgovora na neke od ključnih prigovora iz prijašnjih izbornih ciklusa, dojam je da su željeni rezultati rada višeg suda u Nišu i Beogradu samo djelomice postignuti. Prijenos nadležnosti za rješavanje izbornih sporova s Upravnog suda na više sudove nije sam po sebi u suprotnosti s relevantnim međunarodnim standardima. Štoviše, on se može pozdraviti zbog namjere zakonodavca da na ovaj način rastereti Upravni sud. No, treba napomenuti da je on proveden mimo odredaba sustavnog pravosudnog zakona – Zakona o uređenju sudova, odnosno da je zanemarena zakonska podjela na sudove opće i sudove posebne nadležnosti. Boljoj zaštiti izbornih prava nije pridonio s time povezani propust zakonodavca da propiše uspješno okončano prethodno stručno usavršavanje iz područja izbornih propisa kao preduvjet za to da se nekom sucu godišnjim rasporedom dodijeli da postupi u izbornim sporovima. Posljedično, može se dogoditi da sudac koji nije pohađao stručno usavršavanje koje je organizirala Pravosudna akademija i koji je godinama postupao samo u kaznenim ili samo u parničnim predmetima, počne suditi u izbornim sporovima te tumačiti i primjenjivati upravnoprocesne i upravnosudske propise te izorno zakonodavstvo bez ikakve posebne sustavne pripreme. Ovo se čini višestruko neprikladnim – kako s aspekta nužne efikasnosti postupanja, tako i sa stanovišta pouzdanja u odluke suda i jamstva ostvarenja izborne pravde. Otuda se obvezno prethodno stručno usavršavanje iz područja izbornog prava nameće kao nužna intervencija u izborne propise.

Nedostatnost postojećeg zakonskog rješenja dodatno dobiva na važnosti kada se vidi da je postupanje sudova u osjetljivoj izornoj materiji otežano nedovoljno razrađenom zakonodavnom intervencijom i odredbom o sukladnoj primjeni supsidijarnih zakona, što je otvorilo široke mogućnosti za različita tumačenja. Pravilo o sukladnoj primjeni drugih zakona na pitanja koja nisu izričito normirana u ZLI-ju, nikada nije bilo pobliže uređeno i u osnovi se temelji na diskrecijskom pravu tumača supsidijarnih izvora, bez postavljanja granica u kojima se diskrecijsko pravo može kretati. Široke diskrecijske ovlasti u oblikovanju interpretativnih pravila ugrožavaju temelje pravne sigurnosti, relativiziraju važnost, sadržaj i prirodu procesnih pravila, unose nesigurnost za sudionike izbora, njihov status i prava u izbornom procesu te su kao takve suprotne međunarodnim standardima koji zahtijevaju jednostavna i jasna procesna pravila. Dojam je da je u nedostatku jasnih pravila o teretu dokazivanja izbornih nepravilnosti znatan dio tog tereta prebačen na žalitelje, što je u praksi dodatno otežalo zaštitu izbornih prava.

Odluke donesene u povodu izbornih sporova u Beogradu i Nišu nisu pogodne za usporedbu, budući da su zbog malog broja žalbi na odluke GIK Beograd razmatrane i sudske odluke po žalbama protiv odluka izbornih komisija gradskih općina u Beogradu. Ipak, odluke Višeg suda u Beogradu karakterizira visok postotak odbačenih žalbi, dok je u Višem sudu u Nišu zabilježena i praksa usvajanja žalbi.

Analiza odluka Višeg suda u Beogradu i Višeg suda u Nišu pokazala je da ih često odlikuje pretjerani formalizam, a u postupanju sudova izostaje nastojanje da se krucijalno preispitaju žalbeni navodi, što je suprotno međunarodnim standardima koji precizno nalažu jednostavna i jasna procesna pravila te temeljito ispitivanje spornih činjeničnih i pravnih pitanja u vezi s izbornim sporovima. Viši sudovi su s jedne strane demonstrirali izraziti formalizam pri odlučivanju o procesnoj legitimaciji stranaka i isteku rokova te su podnositelji, primjera radi, bili uskraćeni kad

je posrijedi meritorno odlučivanje jer sud nije znao pravu adresu preko koje ih treba obavijestiti o obvezi dopune podneska zbog formalnih nedostataka. S druge strane, dani stupanj formalizma u sudskom pristupu izostao je pri odlučivanju o tome je li izborni proces, koji ima karakter strogo formalnog postupka pravilno proveden te su oba viša suda tolerirali procesne nedostatke tijekom provođenja izbora koji su se, primjerice, ticali prakse glasanja izvan biračkog mjesta, te i razlika u biračkim popisima, nazivajući ih manjim pogreškama ili očitim omaškama.

Na kraju, na ostvarivanje prava na pravične i slobodne izbore nedvojbeno je utjecala činjenica da su izmjene Zakona 2024. godine stupile na snagu tek nakon raspisivanja lokalnih izbora. Takva praksa je u odsutnosti dovoljno uvjerljivih razloga protivna ostvarivanju načela stabilnosti izbornog zakonodavstva, a istovremeno dodatno otežava upoznavanje i pravilnu primjenu zakonodavstva iz područja izborne materije od strane sudaca viših sudova. Ona se ne može pravdati postizanjem konsenzusa vlasti s opozicijom, budući da dio opozicije nije pristao na takvo rješenje.

Jasnije reguliranje procesnih pravila bilo u zakonima kojima se regulira izborni postupak, bilo u zakonu kojim se regulira upravni spor, koje bi bilo posljedica širokog konzultativnog procesa, javlja se kao idući, logičan i neodgodiv korak u težnji prema normativnom usklađivanju zakona Srbije s odgovarajućim međunarodnim standardima. Jasno je da čak i najbolja zakonska rješenja ne mogu uvijek za ishodište imati i pravično postupanje ako ne postoji način da se izbjegne loša praksa. Temeljito i sustavno stručno usavršavanje izbornih tijela i sudova kako o nacionalnim propisima, tako i o međunarodnim standardima, svakako bi predstavljalo korak naprijed. Pri ovladavanju međunarodnim standardima ključno je razumijevanje da priroda i važnost lokalnih izbora, kao razine vlasti koja je najbliža građanima, zahtijevaju poštovanje svih postojećih međunarodnih standarda koji su usmjereni na ostvarivanje prava na pravične i slobodne izbore i dostizanje izborne pravde čak i kada se u danim međunarodnim instrumentima posebno ne ukazuje na njihovu primjenjivost na lokalne izbore, ako drugo nije izričito predviđeno.

BIBLIOGRAFIJA

1. Baker P, 'Should Article 6 ECHR (Civil) Apply to Tax Proceedings' (2001) 29 (6–7) *Intertax*, 205
2. Ćorić V i Rabrenović A, 'How to Ensure Free and Fair Elections in the EU and Beyond: a Need for Rule of Law and Human Rights Principles to Stand Together' u: *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 2024, 974.
3. Davinić M, 'Izborni sporovi pred Upravnim sudom u Republici Srbiji' u: Slobodan Vukadinović (ur.), *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, Beograd, 2024, 161
4. Fasone C and Piccirilli G, 'Towards a *Ius Commune* on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights,' (2013) 1 (2) *Election Law Journal*, 247
5. Garnet H A i James T S, Caal-Lam S, *Electoral Integrity Global Report* 2024, 21
6. Jovanović M i Matić P, 'Izbori odbornika skupština opština i gradova u Srbiji 1990–2020', u: Milan Jovanović, Dušan Vučičević (eds.), *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Beograd (2020) 681

7. Katić A, 'Parties in Administrative Disputes' (2022) 20 (1) *Facta Universitatis Series Law and Politics*, 41–42
8. Lončar J, Spasojević D, 'Izborni proces u Srbiji – između starog i novog kompetitivnog autoritarizma' (2024) (26) *Politički život: časopis za analizu politike* 18
9. Matić P, 'Lokalni izbori u Srbiji' (2012) 38 (4) *Srpska politička misao* 33
10. Nastić M, *Pravni principi izbornog sistema* (Pravni fakultet, Niš 2017)
11. Nastić M, 'Izborni sporovi – institucionalni mehanizmi za rešavanje' (2015) 12 *Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu*, 577
12. Petak Z, Kasapović M i Lalić D, *Lokalna politika u Hrvatskoj: tri studije* (Fakultet političkih znanosti, 2004)
13. Rakić Vodinelić V i drugi, *Izborna krađa: pravni aspekt* (Medija centar, Beograd 1997)
14. Tomić Z, '„Priroda stvari” i domet upravnog spora' (2023) 67 (1) *Strani pravni život*, 1.–16.
15. Vučetić D i Milenković D, 'Zaštita izbornog prava u izbornom sporu' u: Milan Jovanović, Dušan Vučićević, *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (Službeni glasnik, Beograd, 2020), 1029
16. Vučićević (eds.), *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (Službeni glasnik, Beograd, 2020) 1029

PROPISI I DOKUMENTI

1. Garnet HA and others, *Electoral Integrity Global Report 2024*.
2. Zakon o lokalnim izborima (Službeni glasnik, broj 14/2022 i broj 35/2024) (RS)
3. Zakon o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (Službeni glasnik, broj 44/2024) (RS)
4. Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik, broj 10/2023) (RS)
5. Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik, br. 18/2016, 95/2018-autentično tumačenje i 2/2023-odluka Ustavnog suda) (RS)
6. Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik, broj 10/2023) (RS)
7. European Commission for Democracy through law-Venice Commission CDL-AD (2024) 027. Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting on 20 June 2024 and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session on 21–22 June 2024
8. European Commission for Efficiency of Justice-CEPEJ (2022), *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data) Part 2 Country profiles* (Council of Europe, Strasbourg 2022)
9. Organizacija za evropsku sigurnosti i suradnju (OESS) Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava. Međunarodna misija za posmatranje izbora-Republika Srbija-lokalni izbori, 2. lipnja 2024. Preliminarni zaključci
10. Uputstvo za sprovođenje glasanja van glasačkog mesta (Službeni glasnik, br. 113/2021 i 125/2021) (RS)

PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. *Ekoglasnost v. Bulgaria* App no 39630/05 (ECtHR, 6 November 2012)
2. *El-Masri v. Former Yugoslav Republic of Macedonia* App. no 39630/09 (ECtHR, 13 December 2012)
3. *Miniscalco v. Italy* App no 55093/13 (ECtHR, 19 June 2021)
4. *Namat Aliyev v. Azerbaijan* App no 18705/06 ECtHR, 8 April 2010)
5. Odluka o raspisivanju izbora za odbornike skupština gradova i skupština opština u Republici Srbiji, „Službeni glasnik R“, broj 36/2024
6. Presuda Višeg suda u Beogradu 4 Už br. 5/24 od 21. 5. 2024. (RS)
7. Presuda Višeg suda u Beogradu 5 Už br. 17/2024 od 11. 6. 2024. (RS)
8. Presuda Višeg suda u Beogradu 5 Už 29/24 od 14. 6. 2024. (RS)
9. Presuda Višeg suda u Beogradu 1 Už 31/24 od 14. 6. 2024. (RS)
10. Presuda Višeg suda u Beogradu 4 Už 32/24 od 14. 6. 2024. (RS)
11. Presuda Višeg suda u Beogradu 6 Už 33/24 od 14. 6. 2024. (RS)
12. Presuda Višeg suda u Nišu 15 Už 8/24 od 11. 6. 2024. (RS)
13. Presuda Višeg suda u Nišu 23 Už 25/24 od 14. 6. 2024. (RS)
14. Presuda Višeg suda u Nišu 23 Už 35/24 od 26. 6. 2024. (RS)
15. Presuda Višeg suda u Nišu 3 Už 32/24 od 26. 6. 2024. (RS)
16. Presuda Višeg suda u Nišu 12 Už 37/24 od 27. 6. 2024. (RS)
17. Presuda Višeg suda u Nišu 1 Už 30/24 (RS)
18. Presuda Višeg suda u Nišu 24 Už 36/24 od 26. 6. 2024 (RS)
19. Presuda Višeg suda u Nišu 12 Už 37/24 od 27. 6. 2024 (RS)
20. Presuda Višeg suda u Nišu 3 Už 39/24
21. *Repetto Vinsentini v. Italy* App no 42081/10 (ECtHR, 9 March 2021)
22. Rješenje Višeg suda u Beogradu 4 Už br. 23/2024 od 13. 6. 2024 (RS)
23. Prigovor protiv Ukupnog izveštaja o rezultatima izbora za odbornike Skupštine grada Niša podnosioca „Biramio Niš – Đorđe Stanković“, Koalicija „Biramio Niš“, br. 103-1085/2024.
24. Rješenje Višeg suda u Beogradu, 3 Už br. 24/2024 od 13. 6. 2024 (RS)
25. Rješenje Višeg suda u Beogradu, 5 Už br. 25/2024 od 13. 6. 2024 (RS)
26. Rješenje Višeg suda u Beogradu, 1 Už br. 26/2024 od 13. 6. 2024 (RS)
27. Rješenje Višeg suda u Beogradu, 6 Už br. 27/2024 od 13. 6. 2024 (RS)
28. GIK Niš rešenje br. 013-970/4 (RS)
29. GIK Niš rešenje 013-966/2024 (RS)

MREŽNI IZVORI

1. 'Lokalni izbori: Neizvesno u Nišu i nekoliko beogradskih opština, ODIHR ukazao na nepravilnosti' (*Naslovi*, 3 June 2024), <<https://naslovi.net/2024-06-03/novi-magazin/lokalni-izbori-neizvesno-u-nisu-i-nekoliko-beogradskih-opstina-odih-r-ukazao-na-nepravilnosti-uzivo/36784291>> pristupljeno 12. ožujka 2025.

2. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). Beogradski izbori 2024 – Završni izveštaj. <<https://crt.rs/beogradski-izbori-2024-završni-izveštaj/>> pristupljeno 26. studenog 2024.
3. European Commission for Democracy through Law – Venice Commission. CDL-EL(2020)004-e, Revised Draft Report on Election Dispute Resolution, adopted on 29 May 2020, <[https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/CDL-EL\(2020\)004-e](https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/CDL-EL(2020)004-e)> pristupljeno 28. studenoga 2024.
4. European Commission for Democracy through Law-Venice Commission. CDL-AD (2002)023rev2-cor-geo. 'Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report', Venice 18–19 October 2002. <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf> pristupljeno 2. listopada 2024.
5. European Commission for Democracy through Law-Venice Commission. CDL-EL(2020)004. 'Draft Report on Election Dispute Resolution.', Strasbourg, 29 May 2020 Opinion No. 913/2018 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL \(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL%20(2020)004-e)> pristupljeno 2. listopada 2024.
6. European Commission for Democracy through Law-Venice Commission. CDL-AD (2002)023rev2-cor-geo. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Venice 18–19 October 2002. <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf> pristupljeno 2. listopada 2024.
7. European Commission for Democracy through Law-Venice Commission. CDL-AD(2024)027. 'Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law', Strasbourg, 24 June 2024, Opinion No. 1172/2024, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)> pristupljeno 2. listopada 2024.
8. Pravosudna akademija, Obuka sudija na temu „Zakon o lokalnim izborima”(2024), <<https://www.pars.rs/sr/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BE%D0%B1%D1%83%D0%BA%D0%B0%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%83-%E2%80%9C%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE-%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%E2%80%9D>> pristupljeno 11. listopada 2024.
9. Informator o radu Višeg suda u Nišu, ažuriran 9. maja 2024. <<https://www.ni.vi.sud.rs/sekcija/236/informator-o-radu.php>> pristupljeno 11. listopada 2024.
10. Inter-Parliamentary Council, 'Declaration on Criteria for Free and Fair Elections', unanimously adopted 154th session, Paris, 26 March 1994, section 4, para. 9. <<https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipu-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections>> pristupljeno 12. listopada 2024.
11. Maričić S, 'Lokalni izbori 2024. godine: Ko su najveći pobednici i gubitnici' (*BBC News na srpskom*, 3 June 2024) <<https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-69086907>> pristupljeno 17. prosinca 2024.
12. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Srbije, Obrazloženje Predloga Zakona o lokalnim izborima. <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmdu.gov.rs%2Fwp-content%2Fuploads%2F0%2Fobrazlozenje-Nacrta-zakona-o-lokalnim-izborima.docx&wdOrigIn=BROWSELINK>> pristupljeno 26. studenoga 2024.
13. Organizacija za evropsku sigurnost i suradnju (OESS), 'Republika Srbija Lokalni izbori 2. jun 2024. godine, Misija za posmatranje izbora ODIHR-a, Konačni izveštaj', Varšava, 30. kolovoza 2024., <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/576745.pdf>> pristupljeno 28. studenoga 2024.
14. Orozco-Henriques J, Ayoub A and Ellis A, Electoral Justice: The International IDEA Handbook, (International IDEA Stockholm, 2010) <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>> pristupljeno 18. listopada 2024.

15. Petit D, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, (OSCE; ODHIR, 2000) <<https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/17567.pdf>> pristupljeno 12. listopada 2024.
16. Pravosudna akademija, Program za 2023. godinu, Seminar za sudije višeg suda, Izorno pravo, 4. novembar 2023. godine <<https://seminari.eakademija.com/seminar.php?id=5778>> pristupljeno 22. studenoga 2024.
17. Republička izbora komisija. Priručnik za rad biračkih odbora 2023, <<https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/355120/prirucnik-za-rad-birackih-odbora.php>> pristupljeno 12. listopada 2024.
18. Republička izborna komisija (Registar prigovora), Dostupno <<https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927>> pristupljeno 20. listopada 2024.
19. Republički zavod za statistiku, 'Lokalni izbori u Srbiji 2024' 153. <<https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20246012.pdf>> pristupljeno: 12. ožujka 2025.
20. UN Secretary General 'Draft Principles on Freedom and Non-Discrimination in the Matter of Political Rights' E/CN.4/845 (VIII d and XIX), E/CN.4/845 17 January 1963, <<https://digitallibrary.un.org/record/643700?ln=en&v=pdf>> pristupljeno 12. listopada 2024.
21. Viši sud u Beogradu Godišnji raspored poslova u Višem sudu u Beogradu za 2024. godinu, 23. 10. 2023. godine, Su I-2-208/23, <<https://www.bg.vi.sud.rs/files/Su%20I-2%2020208-23%20%20GRP%202024.pdf>> pristupljeno 25. listopada 2024.
22. Viši sud u Beogradu. Izmene i dopune godišnjeg rasporeda poslova u Višem sudu u Beogradu za 2024. godinu, 15. april 2024. Su I-2 75/2024, <<https://www.bg.vi.sud.rs/files/Su%20I-2%2075-24%20IZMENA%20GRP-%2015-4-2024.pdf>> pristupljeno 25. studenoga 2024.
23. Viši sud u Kragujevcu, Godišnji raspored poslova Višeg suda u Kragujevcu <<https://kg.vi.sud.rs/documents.php?id=472>> pristupljeno 28. listopada 2024.
24. Viši sud u Nišu <<https://www.ni.vi.sud.rs/>> pristupljeno 11. listopada 2024.

Maja Nastić*

Ana Knežević Bojović**

Vesna Ćorić***

LOCAL ELECTIONS IN BELGRADE AND NIŠ IN 2024: (UN)ATTAINABLE ELECTORAL JUSTICE BEFORE HIGHER COURTS

Summary

Sound electoral justice mechanisms are the ultimate guarantee for free and fair elections. Previous experiences in resolving electoral disputes in Serbia are not a testament that electoral justice has been achieved. The 2024 local elections in Serbia warrant special attention, because, in some Serbian towns and municipalities, pursuant to legislative interventions, ordinary courts were in charge of adjudicating electoral disputes for the first time since 2011. This paper focuses on local elections, recognising their relevance for voters, as they concern the level of government closest to citizens. The authors posit that international standards of judicial protection of electoral rights should also apply to local elections. With that in mind, they seek to answer whether and to what extent the legislative interventions concerning electoral law implemented in Serbia during 2022 and 2024 are in line with international standards, and to what extent these standards are observed in practice. The paper employs normative, comparative and empirical methods. Using the normative and comparative methods, relevant international standards are briefly presented and the changes to the normative framework in Serbia are analyzed from the point of view of compliance with these standards. Empirical research is used to analyse the number and structure of court decisions to determine the extent of protection of electoral rights provided. Content analysis is used to ascertain the extent to which international standards were respected in jurisprudence. Analysis is limited to local elections in Belgrade and Niš; both cases concern local elections in cities where election results gave rise to debates and controversy.

Keywords: *local elections, local elections 2024, judicial protection of electoral rights, electoral justice, Republic of Serbia*



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Maja Nastić, PhD, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, Trg kralja Aleksandra 11, 18105 Niš, Serbia. E-mail address: maja@prafak.ni.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5545-6318>.

** Ana Knežević Bojović, PhD, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law in Belgrade, Terazije 41, 11000 Beograd, Srbija. E-mail address: akbojovic@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3746-5747>.

*** Vesna Ćorić, PhD, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law in Belgrade, Terazije 41, 11000 Beograd, Serbia. E-mail address: vesnacoric@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4240-7469>.