
PREPORUKE ZA IZMENU IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

U SRBIJI



REFORMA IZBORNOG
ZAKONODAVSTVA U SRBIJI



**PREPORUKE ZA IZMENU
IZBORNOG
ZAKONODAVSTVA**
u Srbiji

Beograd, jun 2011. godine

**PREPORUKE ZA IZMENU
IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U SRBIJI**

Izdavač:

**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, SERBIA
Topolska 22, 11 000 BEOGRAD**

Za izdavača:

Nenad ČELAREVIĆ

Autori:

**Vladimir GOATI
Milan JOVANOVIĆ
Slaviša ORLOVIĆ
Maja NASTIĆ
Đorđe VUKOVIĆ
Zoran STOJILJKOVIĆ
Nemanja NENADIĆ
Dušan SPASOJEVIĆ
Marijana PAJVANČIĆ
Goran BAŠIĆ
Jelena LONČAR**

Urednici:

**Zoran STOJILJKOVIĆ
Dušan SPASOJEVIĆ**

Lektura i korektura:

Tamara PETROVIĆ

Dizajn i priprema za štampu:

Marko ZAKOVSKI

Štampa:

GRAFOLIK

grafičko-izdavačko društvo
Vojvode Stepe 375, 11 000 Beograd

Tiraž: **500 komada**

Beograd, 2011. godine

ISBN 978-86-914557-0-5

SADRŽAJ

- 5 UVOD
- 9 PREDGOVOR
- 11 **Vladimir GOATI**
PODSISTEM POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA, "AHILOVA PETA" PORETKA U SRBIJI
- 21 **Milan JOVANOVIĆ**
REDIZAJNIRANJE IZBORNOG SISTEMA SRBIJE - JEDAN NEUSPEO POKUŠAJ
- 31 **Slaviša ORLOVIĆ**
IZBORNI SISTEM I INSTITUCIONALNI DIZAJN
- 51 **Maja NASTIĆ**
ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA
- 65 **Đorđe VUKOVIĆ**
PUT KA REFORMI IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI
- 75 **Zoran STOJILJKOVIĆ**
POLITIKA I NOVAC
- 89 **Nemanja NENADIĆ**
FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA: KONTROLA I NADZOR
- 105 **Dušan SPASOJEVIĆ**
IZBORNI SISTEM I DRUŠTVENE KARAKTERISTIKE - SLUČAJ SRBIJE
- 115 **Marijana PAJVANČIĆ**
PRAVO NA RAVNOPRAVNO (RAVNOMERNO) REPREZENTOVANJE ŽENA I MUŠKARACA
- 129 **Goran BAŠIĆ**
POLITIČKO ORGANIZOVANJE NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI
- 137 **Jelena LONČAR**
IZBORNA FORMULA I REPREZENTACIJA MANJINA
- 151 BIOGRAFIJE AUTORA

SERBIA EXAMINES GENUINE ELECTORAL REFORM IN ADVANCE OF EUROPEAN UNION MEMBERSHIP

On January 31st the Serbian government submitted 2.483 answers to the European Union's (EU) questionnaire to determine if Serbia is prepared to become an official candidate for membership. The EU opinion on candidacy is expected in October and a positive report would accelerate Serbia's democratic transition process, as the nation seeks to harmonize its political system to established EU standards on human rights, governmental transparency, and other critical measures.

Serbia has made significant progress on its democracy agenda between the peaceful removal of Slobodan Milošević in 2000 and the apprehension of accused war criminal General Ratko Mladić on May 26, 2011 - the latter removing a significant obstacle to Serbia's path to the EU.

Since 2000, successive Serbian governments have made progress in enhancing the political participation of ethnic minority groups and creating ways for young people and women to enter political life.

However, Serbia's electoral system - particularly the manner in which citizens elect their representatives in parliament - is widely seen as an obstacle in attaining the benchmarks required by Brussels and consolidating its citizens' hard-won democratic gains.

The system gives political parties, not citizens, the power to decide which individuals are elected. Consequently voters choose parties, not candidates, and a party's national percentage of the vote determines how many seats it will control. The party is then free to select people to serve as members of parliament (MPs) from any position on the electoral list. As there are no electoral districts, MPs do not have separate constituencies and, as a result, citizens in Serbia do not have a direct link to an MP who formally represents him or her.

In April, public opinion research conducted by the International Republican Institute (IRI) shows that overall, 60% of Serbian citizens are "dissatisfied" with the current system under which citizens vote for a political party list from which the parties then select the MPs. Just 18% are "satisfied" with leaving the selection of deputies to the political parties.

With the need for change clearly defined, NDI launched a project in 2010 to promote electoral reform through public discussion among parties, civic groups, and parliamentary officials.

The focal point of this effort was a national conference, ***"Returning Power to the People through Electoral Reform"***, held in Belgrade on March 22nd. The goal of the conference was to increase the public's interest in and knowledge of electoral reform issues. Topics included obstacles to reform, alternative electoral models, political party financing and corruption, and fair representation of women and minorities.

More than 80 academics, MPs, and representatives of government, political parties and civil society organizations discussed ways to bring Serbia into compliance with the recommendations of the Council of Europe's advisory body on constitutional law - the Venice Commission.

Speakers included Dimitrios Kypreos of Greece, ambassador of the Organization for Security and Cooperation in Europe; Veljko Odalovic, secretary general of the National Assembly of Serbia; Thomas Gnocchi, head of the political section of the EU Delegation to Serbia; and several members of the National Assembly of Serbia.

The full day of discussion and debate led to conclusions and recommendations that will inform the debate as the National Assembly deliberates reforms of the election code. Among them were the following:

- Electoral reforms must give citizens control over electing their representatives and diminish party control over MPs.
- Support for a proposed Law on Financing of Political Activities, which will bring more transparency and establish an Anti-Corruption Agency as an independent oversight body to regulate public and private financing of political parties and election campaigns. Political party financing is presently monitored by political appointees, and information about party spending and contributions is not available to the public.
- Protections for the representation of women, youth and ethnic minorities. One of every seven citizens is an ethnic minority and women make up 52 percent of the population. The draft law requires that 30 percent of a party's candidate list must comprise the lesser-represented gender (LRG) within the outgoing parliament, and that 30 percent of a party's actual seats in the new assembly must be reserved for the LRG. Similar provisions have not been proposed for ethnic minority groups.

The government has taken steps to address these issues in order to satisfy the Venice Commission recommendations. The parliament has established a working group on electoral reform, consisting of MPs from all party groups represented in the National Assembly, which is responsible for the development of amendments to existing law on the election of MPs and the development of rules of conduct for parliament. The group will present its findings to the Venice Commission and, should the commission approve the proposed amendments, the National Assembly will vote on them during the spring session.

NDI's conference recommendations coincide with the working group's anticipated proposals, among them the introduction of an "open list" system that enables citizens to vote their preferences among candidates and requires parties to seat candidates ranked highest by voters.

This report will serve as a document for public debate on the precise electoral reforms that Serbia should consider. NDI, with the authors of the abstracts and papers contained in this report, will sponsor several roundtables through out Serbia over the next several months. We invite you to be our partner in this project and encourage you to participate in the debate by viewing our electoral reform website at the addresses below:

<http://www.izbornareforma.rs/> * <http://www.izbornareforma.rs/category/english>

Thanks for your participation in this project to strengthen Serbia's democratic institutions.

Sincerely,



TOM KELLY
Resident Senior Director
National Democratic Institute – Serbia
Topolska 22, 11 000 Belgrade
Republic of Serbia

PREDGOVOR

Ovaj zbornik je neposredan rezultat konferencije o reformi izbornog zakonodavstva "Returning Power to the People" koja je održana 22. marta 2011. u organizaciji Nacionalnog Demokratskog Instituta i Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi. Ovaj skup predstavljao je jedan od važnijih događaja u dugačkom nizu javnih razgovora između institucija, političkih partija, civilnog društva, akademske zajednice i međunarodnih organizacija na temu reforme izbornog zakonodavstva. Sveobuhvatnost ovog dijaloga pokazuje da je reč o vanredno važnoj oblasti za osnaživanje demokratije u Srbiji, a njegova dugotrajnost potvrđuje da govorimo o iznimno teškom reformskom zahvatu koji duboko zadire u karakter sadašnjih institucija i u odnose moći između njih.

Izborni sistem u širem smislu verovatno predstavlja najvažniji politički mehanizam savremenih demokratija, naročito onih novih i još uvek nedovoljno konsolidovanih. Zbog toga je detaljna analiza i posledično formulisanje preporuka za reformu jedan od najvažnijih tranzicionih procesa, a upravo je takav pristup usvojena i prilikom izrade tektova za ovaj zbornik. Takođe, pokušali smo da istraživačka pitanja postavimo na dovoljno širok način, kako se nalazi i preporuke ne bi ticale samo izborne formule ili nekog drugog relativno preuskog pitanja, zanemarujući pritom međuzavisnost izbornog sistema sa drugim temama kao što su finansiranje političkih partija ili zastupljenost manjinskih grupa.

Zbornik je, prateći logiku konferencije, podeljan na tri dela. Prvi deo, nazvan "Izborni sistem i proces" posvećen je temeljnim pitanjima vezanim za izborni sistem i njegove performanse. U ovom delu bavimo se podsistemom političkog predstavljanja, odnosno blanko ostavkama i posrednim karakterom proporcionalnog izbornog sistema (Vladimir Goati), redizajniranjem izbornog sistema Srbije (Milan Jovanović), izbornim sistemom i institucionalnim dizajnom (Slaviša Orlović), zaštitom izbornog prava (Maja Nastić) i reformisanjem izborne administracije (Đorđe Vuković).

Drugi deo zbornika "Politika i novac" čine tekstovi o značaju finansija u izbornim procesima i o problemima i kontraverzama koji iz toga proizilaze. Prvi tekst bavi se političkom korupcijom kao najvećim neprijateljem krhkih demokratskih institucija i razvojem antikoruptivnih strategija (Zoran Stojiljković), a drugi tematizuje problem kontrole i nadzora nad stranačkim finansijama u kontekstu važećeg Zakona i predloga nove zakonske regulative (Nemanja Nenadić).

Konačno, treći deo zbornika «Izborni sistem i društvena struktura» ukazuje na povezanost društvene strukture i izborne problematike, polazeći od opštijih socio-strukturnih karakteristika i njihovih posledica na funkcionisanje konkretnih izbornih mehanizama i rešenja (Dušan Spasojević), preko analize zastupljenosti muškaraca i žena (Marijana Pajvančić), do istraživanja političkog organizovanja (Goran Bašić) i izborne formule i reprezentovanja nacionalnih manjina (Jelena Lončar).

Smatramo da ovako koncipiran zbornik daje neophodnu analizu trenutnog stanja i konkretne preporuke za dalju reformu, vodeći računa o neophodnom balansu između elemenata izbornog sistema u užem i širem smislu, društvenim karakteristikama, političkom nasleđu i političkoj kulturi današnje Srbije. Istovremeno, smatramo da je u tekstovima postignuta ravnoteža između teorijskih i normativnih premisa i praktičnih rešanja koja su realno primenljiva. U tom smislu ovaj zbornik možemo smatrati primerom dobre prakse u saradnji međunarodnih institucija i domaće akademske i istraživačke zajednice.

Naravno, ovaj zbornik ne predstavlja kraj napora u reformi izbornog zakonodavstva, već jedan od neophodnih koraka u postizanju zajedničkih ciljeva. Nadamo se da će partnerstvo NDI i Centra za demokratiju pri Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i dalje biti plodotvoran okvir za slične napore.

Beograd, maj 2011
Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević



IZBORNI SISTEM I PROCES
ELECTORAL SYSTEM & PROCESS

PODSISTEM POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA, “AHILOVA PETA” PORETKA U SRBIJI

***Sažetak:** Subsistem političke reprezentacije jedan je od najvažnijih jer određuje način na koji se obrazuje politička zajednica. U ključne slabosti tog subsistema u Srbiji spadaju institucija blanko ostavki i posredni karakter proporcionalnog izbornog sistema. Blanko ostavke počele su spontano da primenjuju političke partije da bi ta primena (istina, kao mogućnost) dobila pokriće u Ustavu 2006. (član 102, stav 2).*

*Posredni karakter izbornog sistema datira iz 1992 kada je donet Zakon o izboru narodnih poslanika. Prema tom zakonu građani izražavaju podršku čitavoj izornoj listi, da bi potom podnosi-lac liste (partijsko rukovodstvo ili rukovodstvo koalicije) izvršilo selekciju poslanika. Primenom ovih nedemokratskih institucija (blanko ostavke, posredan izbor) poslanici su pretvoreni u dele-gate partija, a parlament potpuno lišen autonomije. Nasuprot tome, partije su postale ne samo najvažniji nego **jedini** politički akter pa se zato u Srbiji može govoriti o **partitodespotiji** umesto o **partitokratiji**.*

U demokratskom poretku subsistem političkog predstavništva je jedan od najvažnijih, jer određuje na koji se način politička zajednica formira i na koji njeni subjekti izražavaju i ostvaruju svoju volju i interese. Savremene demokratije su neizbežno **predstavničke**, pa umesto svih pu-noletnih građana opšteobavezne odluke donose parlamenti (izabrani većinskom, proporcional-nom ili mešovitom/kombinovanom formulom). Mandat označava skup ovlašćenja što birači daju svojim predstavnicima, premda se taj pojam koristi i u drugim značenjima (videti: Kasapović, 2003:221-222). U ključne slabosti podsistema političkog predstavništva u Srbiji ubrojićemo dve: prvu, prihvatanje blanko ostavke, čime se Ustavotvorac (2006) opredelio za nedemokratski (imperativni) karakter mandata i drugu u Zakonu o izboru narodnih poslanika (2000) prihvaćen je, takođe nedemokratski, *posredni* proporcionalni sistem.

KARAKTER MANDATA

Postoje dve vrste mandata: slobodni i imperativni. Kod slobodnog mandata smatra se da pred-stavnik (poslanik) reprezentuje opštu volju (*la volonté général*) i da nije obavezan u svakom po-jedinom slučaju da zastupa stavove svoje izborne jedinice - preciznije rečeno, partije koja ga je predložila ili podržala. Nasuprot tome, imperativni mandat - koji je nastao u zemljama Zapadne Evrope, u razdoblju skupštine staleža - označava obavezu delegata da slede preciznu instrukciju kako da se opredele na skupštini koju je monarh arbitrarno sazvaio da raspravlja o malom broju pitanja kao što su: učešće podanika u ratu, poreske obaveze podanika prema suverenu i dr. Su-kob u doktrini oko imperativnog ili slobodnog mandata ima duboke i razgranate genealoške korene koji sežu u kasni Srednji vek, u kojem nisu postojale političke partije, ali tamna senka tog sukoba uočava se u političkoj teoriji i danas, kada su političke partije postale nezaobilazna “kopča” između biračkog tela i poslanika.

Zanemarujući neke sitnije distinkcije, kontroverzni pristupi pitanju karaktera mandata najrelje-fnije su došli do izražaja u delima dvojice velikana političke misli: Rusoa i Monteskjea. Ruso (Žan-Žak), potpuno zaokupljen idejom neposredne demokratije, izražava nevericu u ideju političkog predstavništva *en general*, jer “...u trenutku kad narod prihvati predstavnike on nije slobodan, on nije ništa” (1882, Liv. III, chap. 15). Iz toga, konsekvntno, sledi njegova često citirana ocena da su

građani Velike Britanije slobodni samo u trenutku izbora poslanika. Istini za volju, Ruso je svestan da narod ne može direktno - čak ni u maloj Ženevi koju je stalno imao kao ideal pred očima - da odlučuje o svim pitanjima. Zbog toga čini ustupak i prihvata instituciju deputata (*les députés*) koji nisu predstavnici, već poverenici naroda bez ikakve autonomije. Svaku odluku poverenika narod mora da verifikuje. Iz tako suženih ovlašćenja poverenika, shvaćenog kao neka vrsta "poštara", proistekao je imperativni mandat. To govori o dalekosežnoj protivrečnosti u Rusoovim političkim koncepcijama. Iskoračujući idejom suverenosti naroda i opšte volje (*la volonté générale*) daleko izvan uskog srednjovekovnog horizonta, Ruso je prihvatio imperativni mandat koji je, zapravo, institut ranijeg razdoblja korišćen u radu skupština staleža koje su se retko i neredovno sastajale (npr. kralj je u Francuskoj sazvaio skupštinu staleža 1789, a prethodna skupština održana je daleke 1614), da bi na zahtev apsolutnog monarha izneli **neobavezno** mišljenje svoje "baze", funkcionalno ili regionalno određene.

Za razliku od Rusoa, Monteskje (*Charles de Secondat, baron de la Brède*) prihvata političko predstavništvo jer narod, po njegovom uverenju, nije u stanju da neposredno upravlja. Monteskje - i plejada njegovih kasnijih sledbenika - od nužnosti političkog predstavnika prave vrlinu.

Budući da narod ima neke imanentne nedostatke, dobro je, po uverenju Monteskjea, a ne samo nužno, da deluje preko predstavnika koji imaju neophodne pretpostavke za donošenje odluka (1961, Liv. XI, chap. VI, str. 145). Ne ulazeći na ovom mestu dublje u suštinu spora, naglašavamo da je politička praksa u zapadnoevropskim zemljama, posebno nezadrživa ekspanzija uloge i važnosti parlamenta u XVIII i XIX stoleću (koja se odvija uporedno sa usponom građanskog sloja) koji je tokom zasedanja preuzeo donošenje desetine pa i stotine važnih zakona i drugih odluka, osujetila korišćenje imperativnog mandata. Intenzitet aktivnosti parlamenta onemogućio je predstavnicima da znaju stav "izborne baze" o svim spornim pitanjima, što je, zapravo, onemogućilo sprovođenje imperativnog mandata.

Ali, institucija imperativnog mandata nije potpuno iščezla sa političke scene, nego je, u drugoj polovini dvadesetog veka neočekivano došlo do njene renesanse u političkim sistemima zemalja "realnog socijalizma" (SFRJ, SSSR, Poljska i dr.) koje su bile inspirisane marksističkom teorijom političkog predstavništva koja je bliska Rusoovoj teoriji (Sobolevski, 1968:96). U pomenutim zemljama imperativni mandat korišćen je kao strašno oružje u rukama nomenklature monopol-ske komunističke partije protiv pojedinaca koji su u parlamentu nameravali da osporavaju "liniju partije". Naizgled je paradoksalno da prihvatanje imperativnog mandata nije, u ovom slučaju, uopšte otežavalo rad parlamenata, ali objašnjenje za to je lako: parlamenti su predstavljali samo virtuelnu instituciju, dok je sve vitalne odluke donosio vrh vladajuće komunističke partije. Možda nije preterano tvrditi da je do preuzimanja imperativnog mandata u zemljama "realnog socijalizma" došlo prvenstveno iz propagandnih razloga, jer je time - kako se oficijelno tvrdilo - ostvaren bitan progres u odnosu na buržoasku demokratiju u kojoj je parlament sa slobodnim mandatom navodno delovao isključivo kao instrument klasne dominacije.

SRBIJA I CRNA GORA

Blanko ostavke u Srbiji našle su se u žiži političkih kontroverzi prvih godina ovog milenijuma, kada su partije angažovane u prvim koalicionim vladama nastojale po svaku cenu da očuvaju svoj tanki "poslanički saldo". Većina od njih je to učinila obezbeđujući od pripadnika svog poslaničkog kluba unapred potpisane antidatirane ostavke koje bi rukovodstva aktivirala ako bi poslanici pokazali nameru da napuste partiju. A to je, upravo, značilo uspostavljanje imperativnog mandata. U korišćenju tipa poslaničkog mandata Crna Gora je pokazivala izvesne sličnosti sa Srbijom, premda crnogorski Ustav iz 1992. (kao i Ustav 2007) izričito ističe u članu 77 da poslanik

glasa po svom uverenju i da zbog toga ne može biti opozvan. Međutim, mogućnost opoziva (i imperativnog partijskog mandata) zaobilazno je uvedena *Zakonom o dopuni zakona o izboru odbornika i poslanika* (1995) prema kojem poslanik automatski gubi mandat prestankom članstva u partiji, bez obzira da li je do toga došlo isključenjem, ili napuštanjem partije od strane samog člana. Razlog arbitrarnom oduzimanju mandata mogla je da bude poslanička nedisciplina, ali i nastojanje da se "sklanjanjem poslanika" uprazni mesto za ličnosti bliske partijskom vođi ili da se obezbeđenjem mandata određenoj ličnosti "uzvratni usluga" važnim partijskim finansijerima. "Sa neslobodnim poslanikom crnogorski parlament, umjesto središta slobodne političke rasprave i odlučivanja o najvažnijim pitanjima, funkcionise kao ustanova koja samo ratifikuje stavove partijskih kadrova" (Pavićević i Goati, 2002:18). Zaobilazno oduzimanje poslaničkog mandata u Crnoj Gori bilo je na snazi do 2004. kada je ukinuto odlukom Ustavnog suda prema kojoj poslanik zadržava mandat i kada prestane njegovo članstvo u partiji. **Na taj način, Crna Gora se pridružila ogromnoj većini demokratskih zemalja u kojima je na snazi slobodan poslanički mandat.**

Odnos prema imperativnom partijskom mandatu u Srbiji ima dužu i "vijugaviju" istoriju, nego u Crnoj Gori. Formalni prekid sa imperativnim mandatom i uspostavljanje slobodnog mandata označila je odluka Ustavnog suda (27. maja 2003), ali je ta odluka poštovana samo do 3. marta 2004, kada je obrazovana manjinska vlada (na čelu sa DSS) koja je onemogućila sprovođenje te odluke sve do kraja svog mandata (maj 2007)!

Pomenuta vlada, tačnije rečeno njena većina u Administrativnom odboru Narodne skupštine grubo je derogirala odluku Ustavnog suda prihvatajući blanko ostavke koje su članovi nekih partija (DSS, G17 plus) bili prisiljeni prethodno da potpišu da bi bili uključeni u partijsku listu na parlamentarnim izborima u decembru 2003. U ovom slučaju prenebregnuta je okolnost da su blanko ostavke **politički ugovori između poslanika i partije i da ne mogu da krše odluku Ustavnog suda.** Administrativni odbor nije se, međutim, obazirao na hijerarhiju pravnih akata, nego je većinom glasova, na osnovu blanko ostavki, nezakonito oduzimao mandate "neposlušnim" poslanicima, da bi sačuvao "tanku" podršku manjinskoj vladi. Ništa nisu pomogle tužbe poslanika sudovima u Srbiji, jer nijedna od tih tužbi (ukupno 7) nije rešena do kraja mandata vlade (2007) čiju je stožernu stranku činila DSS.

Ali, "priča" se, nažalost, ne završava nezakonitim oduzimanjem mandata "neposlušnim poslanicima", jer je mogućnost oduzimanja poslaničkih mandata usvojena kao rešenje u Ustavu, čime je, zapravo, legalizovana ranije protivzakonita praksa. Član 102, stav 2, tog Ustava glasi: "Narodni poslanik je slobodan da, pod određenim uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika". Cinična formulacija "poslanik je slobodan" u citiranoj odredbi prikriva, u stvari, obavezu kandidata za poslanike "da stave na raspolaganje" partijama svoje mandate, ako uopšte žele da se nađu na kandidatskoj listi.

Zanimljivo je da je stav prema blanko ostavkama u Srbiji počeo da se menja tek u drugoj polovini 2010, pod uticajem kritičkih ocena institucija EU i Venecijanske komisije.

Inače, vlast je ranije ostala potpuno "gluva" na identične prigovore koje joj je upućivala domaća naučno-stručna javnost. Promena stava vlasti Srbije pod uplivom evropskih aktera postala je očigledna kad je Administrativni odbor, krajem 2010 - umesto "glatkog" usvajanja blanko ostavke opozicionog poslanika Šormaza (član DSS), koju je (protiv njegove volje) podnela DSS - osporio validnost tog dokumenta i omogućio da rečeni poslanik zadrži svoj mandat.

Pošto u međuvremenu Ustav Srbije nije promenjen, niti je Narodna skupština usvojila drugačije autentično tumačenje člana 102 (stav 2), proizilazi da je Administrativni odbor arbitrarno promenio svoje stanovište o jednom ključnom političkom pitanju što prevazilazi kompetencije tog Odbora.

Svođenje poslanika u Srbiji na transmisiju tuđih odluka otvara pregršt pitanja, od kojih ćemo, namerno u hiperboličkom obliku, navesti sledeća: da li su oni narodni predstavnici ili partijski poverenici (?), da li je parlament, utemeljen na principu imperativnog partijskog mandata uopšte autonomna politička institucija ili je to skupština partijskih poverenika (?), zar ne bi bilo efikasnije da partije (koalicije) imaju jednog poverenika (umesto 250 poslanika) koji raspolaže sa brojem glasova u skladu sa snagom partije (princip deoničarskih društava)(?) i postoji li u već poodmakloj epohi elektronskih komunikacija jeftiniji način prenošenja odluka od poverenika koji to čini usmeno (?).

SLOBODNI MANDAT

Početak trećeg milenijuma slobodni mandat poslanika funkcionise, u svim zemljama stabilne demokratije, kao i u većini bivših zemalja "realnog socijalizma"; pa nije preterano tvrditi da je postao neka vrsta civilizacijske tekovine. Nasuprot tome, imperativni mandat predstavlja pravi raritet (na snazi je u Indiji, Bangladešu, Južnoafričkoj uniji, Panami i Srbiji; sada već uzdrman). Ogromna većina postkomunističkih zemalja izričito se opredelila za slobodni mandat.

Poljski Ustav (1997), na primer, zabranjuje obavezivanje poslanika da glasaju na određeni način od strane partija, naglašavajući da su poslanici predstavnici naroda (čl. 104). U Slovačkoj partije su, sredinom devedesetih godina dvadesetog stoleća pokušale da prinude poslanike na poslušnost potpisivanjem unapred blanko ostavki na osnovu koje je jednom poslaniku (František Gaulieder) oduzet mandat. Ali, Ustavni sud te zemlje ocenio je (23. jula 1997) da je to oduzimanje ilegalno. Slobodni mandat je, između ostalog, na snazi u Rusiji, Ukrajini, Češkoj, Rumuniji, Albaniji, Mađarskoj i svim državama koje su nastale na tlu SFRJ (izuzev Srbije).

Slobodan mandat nije, naravno, "savršena institucija", jer sa sobom neizbežno nosi neke probleme i izazove sa kojima politički poredak mora da se uhvati u koštac. Tu svakako spada povećana kontigencija u političkom životu do koje dovodi upravo mogućnost poslanika da se slobodno izjašnjavaju, što ponekad dovodi u pitanje donošenje odluka (zakona) koje njihova partija podržava. Slobodno izjašnjavanje poslanika, takođe, pruža priliku bogatim akterima da, novčanim podsticajima utiču na poslanike da pružaju podršku zakonskim predlozima kojima se suprotstavlja njihova partija, pa čak i da, u toku trajanja mandata, prelaze u druge partije. Zato nije preterano tvrditi da slobodan mandat zaoštava *volens nolens* problem discipline poslanika, koja je bitan preduslov funkcionisanja parlamentarizma. Bez poslaničke discipline, naročito u parlamentima u kojima su odnosi snaga izjednačeni, nekoliko "poslaničkih nomada" mogu učestalom promenom "partijskog dresa" da prouzrokuju permanentne smene na vlasti i da do maksimuma povise stepen neizvesnosti u političkom životu. A za uspešno funkcionisanje parlamentarizma nužna je partijska disciplina. O tome Đovani Sartori neuvijeno saopštava sledeće: "Ideal stranačke discipline nije popularan ideal. Mnogo je suza proliveno nad tužnom sudbinom *back-bencher*a, *peonesa* ili parlamentarnih vodonoša i mnogo se prezira sručilo na poslanika koji se povinuje stranci. Oplakujem ga i ja, i ne bih voleo da sam u njegovoj koži. Činjenica je, i ostaje tako, da parlamentarna vlada ne može da vlada bez parlamentarne podrške, da podrška znači da su stranke koje podržavaju vladu zaista u stanju da obezbede glas svojih poslanika, što sa svoje strane znači mogućnost da se primora na jednoobrazno glasanje" (2003:121).

Sartorijeva ocena odnosi se prvenstveno na parlamentarni sistem, dok predsednički sistem može da funkcionise i bez jednoobraznog glasanja. Štaviše u situacijama kada, na primer,

predsednik SAD-a potiče iz partije koja nema većinu u Kongresu i (ili) Senatu, spremnost poslanika da ponekad "zaborave" partijsku afilijaciju bitan je preduslov izglasavanja važnih zakona. Zbog toga fon Bajme, s pravom, govori o individualističkom ponašanju poslanika u glasanju u SAD (2002:148).

MOGUĆNOST ZLOUPOTREBE

Prethodno smo naglasili da je očuvanje partijske discipline *conditio sine qua non* omogućavanje normalnog funkcionisanja parlamentarne demokratije i da protagonisti demokratskog poretka nastoje da pospeše jedinstveno delovanje partijske grupe u parlamentu. Korišćenje blanko ostavki u tom cilju je ekstreman lek, jer one potpuno devalviraju parlament i instituciju poslanika, pa nije preterano tvrditi da je lek daleko štetniji od bolesti. Postoje drugi metodi kojima se partije trude da održe i ojačaju internu celovitost i homogenost svoje parlamentarne grupe. Najviše izgleda da uspeju u tom nastojanju imaju partije koje kao svoje kandidate za poslanike odabiraju pojedince čvrsto identifikovane sa programskim opredeljenjima partije, koji, uz to, uživaju široku podršku i poštovanje među članstvom i biračima. Dobar primer za to je Liberalno-demokratska partija u Srbiji koja nije tražila od svojih poslanika da potpišu ponižavajuću blanko ostavku, pa ipak njene redove je posle skoro tri godine trajanja mandata napustio samo jedan poslanik.

Istini za volju, partijskom rukovodstvu (koje vrši "prethodnu selekciju") često ne odgovaraju principijelni kandidati sa naglašenim integritetom i umesto za njih, opredeljuje se za lojalne pojedince koji su spremni da bespogovorno slušaju i odobravaju sve partijske odluke ("klimoglavci"). Ali to ima bumerang efekat, jer takvi karakterni likovi u prvom pogodnom trenutku za sebe okreću leđa partiji i priključuju se "darežljivijem poslodavcu".

Da bi osigurale celovitost i homogenost poslaničke grupe, partije često predlažu za poslaničke kandidate pripadnike svog rukovodstva, tako da se rukovodstvo partije i partijska grupa u velikoj meri preklapaju. Ali, visoka "gustina" pripadnika partijskog vrha u parlamentarnoj grupi nije uvek siguran lek protiv poslaničke nediscipline. "Školski primer" za to je "pobuna" poslanika Srpskog pokreta obnove (SPO) 2004, u kojoj su čak 9 članova poslaničke grupe te partije u parlamentu (od ukupno 13) otkazali poslušnost rukovodstvu, napustili SPO i obrazovali Demokratski srpski pokret obnove (DSPO). U „pobuni“ je uzelo učešća 7 članova Glavnog odbora i dva potpredsednika SPO.

Partijski funkcioneri u Srbiji - a i u drugim postkomunističkim zemljama - rado prihvataju poslanički mandat, jer time najpre dobijaju simboličku satisfakciju za svoj rad. Povrh toga, posedovanje mandata ima za poslanike još dva, izuzetno važna, efekta. Prvi je vezan za relativno visoke poslaničke plate što je, neosporno, značajan "mamac", jer u većini postkomunističkih zemalja postoji visok nivo nezaposlenosti i malo uspešnih poslovnih subjekata koji mogu da ponude privlačno zaposlenje i brzu vertikalnu promociju. Drugi, možda, još važniji efekat je to što se sa mandatom može i poslanički imunitet koji je u većini ustava postkomunističkih zemalja široko definisan, pa može da posluži kao efikasna zaštita od odgovornosti za krivična dela i prekršaje koji, često, nemaju nikakve veze sa redovnom poslaničkom aktivnošću (klevete, uvrede, korupcija, prekršaji javnog reda i mira). Pomenimo, kao primer "generalnu zaštitu" poslanika u Srbiji uspostavljenu članom 103 (stav 2) Ustava koji glasi: "Narodni poslanik koji se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren niti se protiv njega može voditi krivični postupak ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora bez odobrenja Narodne skupštine". **Ne treba nipošto izgubiti iz vida da poslanik, pozivajući se na imunitet, ne ostvaruje samo privremeno odlaganje pokretanja krivičnog ili prekršajnog postupka, nego često i potpuno oslobađanje od prekršajne ili krivične odgovornosti, pošto u toku trajanja mandata protekne objektivni rok zastarelosti.**

Koliko je poslanička funkcija "na ceni" posredno govori procena Evropske komisije, da je, na primer, čak polovina članova rumunskog parlamenta potplaćivala pojedince u okviru svoje stranke da bi dobila viši položaj na kandidatskoj listi, odnosno da bi time povećala verovatnoću da zadobije mandat (u toj zemlji primenjuje se sistem zatvorene poslaničke liste). Slična ocena važi i za ruski parlament (prema: Karklins, 2007, 35). Bivši član ruske Dume, Grigorij Javlinski izjavio je da je "... odvratno koliko se mnogo kriminalaca nadmeće za mesto u Dumi da bi dobili imunitet. Kako zakonodavno telo da se bori protiv korupcije kada sami njegovi članovi rade takve stvari?" (prema: Karklins, 2007:35).

POSLANIČKI "PREBEZI"

Uprkos trudu partija da zadrže neokrnjenim svoj "poslanički saldo", u toku trajanja mandata dolazi u parlamentu do veće ili manje redistribucije snage pojedinih partija. Na promenu partijske afilijacije poslanika snažno utiču stepen institucionalizacije partija i partijskih sistema. Ako je reč o visoko institucionalizovanim partijama i partijskim sistemima, prelasci poslanika iz jedne partije u drugu su retki, kao što je, na primer slučaj u SAD i u Velikoj Britaniji. Upravo u snažnoj institucionalizaciji treba tražiti objašnjenje zašto su u tim zemljama transfer poslanika iz jedne partije u drugu (*cross the floor*) nesvakidašnji politički događaji. U SAD je, na primer, izazvalo višemesečnu debatu pristupanje, dva Demokratska senatora i šest kongresmena Republikanskoj partiji (1994). U Velikoj Britaniji u razdoblju od skoro pola stoleća (1950-1996) na prelazak iz Laburističke partije u Konzervativnu i obrnuto, odlučilo se samo 6 poslanika (prema: Bauler, 2000, 177). "Prebezi" su u drugoj partiji uglavnom nailazili na izrazito negostoljubiv prijem; oni, po pravilu, nisu dobijali priliku da nastave političku karijeru ili, ako im je to ipak polazilo za rukom, prethodno su morali da izdrže dug i naporan "iskušenički test" u kojem su dokazivali odanost novoj partiji.

Zbog toga, u ovoj zemlji odluka o prelasku iz jedne u drugu britansku partiju označava, po pravilu, definitivnu kraj političke karijere poslanika. Tu, dakle, nije reč samo o skrupuloznosti poslanika, nego i o odbojnom stavu pripadnika druge partije koji nerado primaju "strance" socijalizovane u različitoj partijskoj subkulturi. U Srbiji - i uopšte u zemljama sa kraćom višepartijskom istorijom - mnogo su češće promene "partijskog dresa" ne samo na nivou članstva, nego i na nivou rukovodećeg stratuma, uključujući poslanički.

Ne treba, ipak smetnuti s uma da se i u zemljama u kojima su retki međupartijski transferi manifestuje poslanička nedisciplina u parlamentu. Poslanici u Velikoj Britaniji ponekad se oglašuju o uputstva svojih partija i glasaju po svom uverenju, čime rizikuju gubitak partijske podrške na sledećim izborima.

To dobro ilustruju podaci da je između 1970. i 1974. - kada su Konzervativci imali "tanku" većinu u Donjem domu - 2/3 poslanika te partije glasalo, bar jednom, protiv predloga vlastite vlade i da je Konzervativna vlada 5 puta poražena zahvaljujući glasovima vlastitih poslanika (fon Bajme, 1985, 319). Ali, u toj zemlji nedisciplinovanim članovima poslaničke grupe, osim gubitka partijske podrške na sledećim izborima, preči još jedna sankcija: premijer vlade ima pravo da raspusti parlament i da u roku od dve sedmice zakaže nove izbore (*snap-election*) na kojima se partija oslobađa "neposlušnih".

U manje institucionalizovanim partijskim sistemima - poput sistema u postkomunističkim zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope - uobičajeni su interpartijski transferi poslanika. "Poslanički nomadi" su, na primer, registrovani u Hrvatskoj u prethodnim sazivima parlamenta o čemu svedoče sledeći podaci: 1990-1992 (8); 1992-1995 (18); 1995-1999 (13); i 2000-2002 (20). U parlamentu Slovenije od 2000. do 2004. dvanaest poslanika promenilo je "partijski dres". Sa istim

problemom suočila se Italija posle "kraha" partijskog sistema, sredinom devedeseih godina prošlog stoleća.

U novom, fražilnom partijskom sistemu Italije registrovana je pojava "masovnog dezertiranja" poslanika u druge stranke, što potkrepljuje podatak da je u toj zemlji od 1996. do 1999, 99 poslanika promenilo partije, a neki od njih više puta. U Crnoj Gori je od 2004-2007, takođe, registrovano 6 promena partija od strane poslanika.

POSREDNI KARAKTER IZBORNOG SISTEMA

Ustav Srbije (2006) naglašava da je "Izorno pravo opšte i jednako, izbori su slobodni i **neposredni** (podvukao V.G.), a glasanje je tajno i lično" (čl. 52). Važeći Zakon o izboru narodnih poslanika (2000) grubo krši citiranu ustavnu normu o neposrednom karakteru izbora time što uspostavlja posredan proporcionalni sistem. Pošto je taj oblik proporcionalnog sistema endogena srpsko-crnogorska novina - nepoznata u teoriji izbornih sistema – korisno ju je podrobnije objasniti.

Potreba klasifikacije proporcionalnog sistema na dimenziji posedno/neposredno javila se posle Drugog svetskog rata u Saveznoj republici Nemačkoj u obliku dileme da li je uopšte (onaj do tada poznati) proporcionalni sistem posredan ili neposredan. Dilema se javila, jer Osnovni zakon Nemačke (1949) sadrži odredbu po kojoj građani te zemlje imaju pravo na neposredne izbore. Tokom rasprava o optimalnom izbornom sistemu za Nemačku, izvestan broj pravnih eksperata sumnjao je da proporcionalni izborni sistem zadovoljava navedeni zahtev Osnovnog zakona i zatražilo da se o tome izjasni Ustavni sud. Raspravljajući o tom pitanju Ustavni sud Nemačke je zauzeo stanovište da je proporcionalni izborni sistem neposredan, ako "treća ličnost" (podnosilac liste, partija) ne interveniše u razdoblju između glasanja birača i raspodele mandata (Birke, 1961:19).

Dok je u Nemačkoj na osnovu kriterijuma Ustavnog suda, proporcionalnom sistemu priznat neposredan karakter, u slučaju Srbije primena identičnog kriterijuma dovodi do obrnute ocene po kojoj je proporcionalni sistem posredan. U proporcionalnom sistemu Srbije odlučujuću ulogu, zapravo, igra "treća ličnost" (podnosilac liste, politička partija), koja - deset dana posle objavljivanja izbora - potpuno arbitrarno određuje ko će od 250 kandidata zadobiti mandat.

U tom pogledu član 84 (stav 1) Zakona o izboru narodnih poslanika (2000) je nedvosmislen i glasi: "Podnosilac izborne liste će, najkasnije u roku od deset dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora, dostaviti izornoj komisiji podatke o tome kojim kandidatima sa izborne liste se dodeljuju poslanički mandati, u skladu sa odredbama ovog zakona". **Ovo bizarno rešenje ukida vezu između volje građana i poslanika, jer, konačnu selekciju poslanika vrši, post festum, arbitrarno partijski gremijum.** "Tragove" ovakvog rešenje nazimo i u Crnoj Gori u kojoj je partijski vrh dužan da poštuje predloženi redosled u podnetoj poslaničkoj listi samo za prvu trećinu dobijenih mandata, dok ostale mandate dodeljuje pojedincima sa liste, bez obzira na redosled. Zbog toga bi se u ovom slučaju uslovno moglo govoriti kao o "ublaženom posrednom proporcionalnom sistemu".

Smisao posrednih izbora izvrsno je ocenio Moris Diverže na sledeći način: "Posredno glasanje nije samo tehnika čiji je cilj ostvarivanje nejednakog predstavnštva; ono daleko nadmašuje taj plan u celini, indirektno glasanje je manje demokratsko nego direktno glasanje: uticaj onih kojima se vlada na izbor vladajućih je manji u prvom nego u drugom slučaju" (1958:93). Ovaj autor je vispreno uočio hipokriziju onih koji koriste posredno glasanje "...Posredno glasanje je izvanredno sredstvo da se odbaci demokratija stvarajući privid da se primenjuje". (1984:167).

Najkrupnija posledica posrednog proporcionalnog sistema i (već pomenutih blanko ostavki) u Srbiji je potpuno ukidanje autonomije parlamenta, odnosno pretvaranje parlamenta u instituciju-maketu, a njegovih članova u promenljive delegate političkih partija. Opisani izborni sistem u Srbiji ima još dva latentna efekta. Prvi je ekstremno jačanje moći partijskog "lica" (aspekta) partije, koje označava "partiju kao organizaciju", naspram druga dva "lica" partije (partiju u vlasti i partiju u biračkom telu) (o tome: Goati, 2008:49-51). Zbog toga se u Srbiji može govoriti umesto o partitokratiji koja je univerzalno obeležje demokratskih poredaka - jer su partije daleko najuticajniji akter - o partitodespotiji. Ovaj pojam ističe jače nego prethodni da partije nisu zadovoljne svojom suprematijom nad drugim subjektima, nego da nastoje da te subjekte obesmisle ili ukinu (npr. parlament).

Uz to, u distribuciji moći unutar partija Srbije došlo je do temeljnog preokreta, moć partijskog rukovodstva ekstremno je porasla pošto je centar moći koji čini "partija u vlasti" (oličena u parlamentarnoj grupi) potpuno lišen važnosti, tako da taj centar ne predstavlja protivtežu moći partijskom rukovodstvu kao što je to slučaj u drugim parlamentarnim partijama demokratskih zemalja. Drugi latentan efekat je olakšanje korupcije partijskog rukovodstva što je rezultat potpune arbitrarnosti koja mu je obezbeđena u odabiru poslanika iz šireg kruga kandidata. Nije teško pretpostaviti da je poslaničkim kandidatima stalo da zadobiju mandat i da su za to spremni da ponude pripadnicima vrha partijske nomenklature (prvenstveno vođi) niz pogodnosti kako za njih lično tako i za partiju.

XXX

Osobnosti do kojih je doveo nedemokratski sistem političkog predstavnštva - a koje smo naveli u tekstu - nisu neka nebitna karakteristika, nego važno obeležje ključnih političkih procesa. Zato te osobnosti mogu da posluže kao definiciona oznaka uspostavljenog političkog sistema koji bismo mogli odrediti kao **delegatski sistem sa više partija, za razliku od delegatskog sistema sa jednom partijom uspostavljenog Ustavom SFRJ (1974).**

Vladimir GOATI

Transparency Serbia

SUBSYSTEM OF POLITICAL REPRESENTATION, SERBIAN SYSTEM'S ACHILLES HEEL

***Abstract:** Subsystem of political representation is one of the most important ones because it determines the method for establishing the political community. Key weaknesses of that subsystem in Serbia are institution of blank resignations and indirect nature of proportional electoral system. Blank resignations at first were spontaneously implemented by political parties to further (truthfully, only as a possibility) receive backup in the Constitution in 2006 (article 102, para 2).*

*Indirect nature of electoral system dates from 1992 when the Law on Election of Deputies was passed. According to that Law citizens support entire electoral lists, so that afterwards submitter of an electoral list (party leadership or coalition leadership) would select deputies. With implementation of these non democratic institutions (blank resignations, indirect elections) deputies became party delegates, and Parliament completely deprived of its autonomy. Contrary to that, parties became not only the most important but **only** political protagonists and therefore one could say that in Serbia **partito despotism** instead of **partitocracy** is in force*

LITERATURA

- Bierke, Volfgang. 1961. European Election by Direct Suffrage, Leiden, A.V.
- Bowler, Shaun. 2000. "Parties in the Legislature. The Competing Explanation", Parties without Partisan. Political Change in Advanced
- Industrial Democracies, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.
- Duverger, Maurice. 1958. Droit constitutionnel et institutions politique, Paris: PUF
- Duverge, Maurice. 1976. Les partis politique, Paris, Armand Coline.
- Goati, Vladimir. 2008. Političke partije i partijski sistemi, Podgorica: Fakultet političkih nauka.
- Karklins, Rasma. 2007. Sistem me je naterao, korupcija u postkomunističkim društvima, Beograd: OEBS, Misija u Srbiji.
- Kasapović, Mirjana, 2003. Izborni leksikon, Zagreb: Politička kultura,
- Pavićević, Veselin i Goati, Vladimir. 2002. Reforma izbornog sistema Crne Gore, Podgorica: Mreža nevladinih organizacija Crne Gore.
- Montesquie, Charles-Luis de Secondat, Baron de la Brede, 1961. De L Esprit de lois, Paris: Garnier Freres.
- Ruso, Žan-Žak. 1882. Društveni ugovor ili princip političkog prava, Beograd, Štamparija S. Horovica.
- Sartori, Đovani. 2003. Uvodni ustavni inženjering. Strukture, podsticaji, ishodi, Beograd: Filip Višnjić.
- Sobolevski, Marek. 1968. "Electors and Representatives; A Contributions to the Theory of Representation" In: Representation, Eds, Ronald Pennock and John Chapman, New York: Atherton Press.
- Stokes, Donald. "Political Parties in the Normative Theory of Representation", In: Representation, Eds, Ronald Pennock and John Chapman, New York: Atherton Press.
- Von Bayme, Klaus. Political Parties in Western Democracies, Aldershot: Gower.
- Von Bayme, Klaus. 2002. Transformacija političkih stranaka, Zagreb. Fakultet političke znanosti.

REDIZAJNIRANJE IZBORNOG SISTEMA SRBIJE- JEDAN NEUSPEO POKUŠAJ¹

***Sažetak:** Posledice proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom, blokiranom kandidatskom listom i fiksiranim zakonskim izbornim pragom, koji je u Srbiji u primeni deset godina u četiri izborna ciklusa - destruktivno deluju na predstavljenost, princip neposrednosti izbora, poziciju poslanika i stranački sistem. Zatvorena izborna lista stavlja građanina u poziciju glasača, a ne birača. Ona pojačava ulogu stranačkih elita u disciplinovanju predstavnika. Poslanik u takvom institucionalnom dizajnu predstavlja stranku, a ne građane i od predstavnika građana pretvara se u stranačkog delegata. Proporcionalna izborna formula je generisala fragmentaciju stranačkog sistema što proizvodi široke koalicione vlade sa posledicama koje su karakteristične za tako konstituisanu izvršnu vlast. Takav izborni model jača koalicioni i ucenjivački potencijal malih stranaka i postaje "težak" za promenu. Ovakav izborni model istovremeno proizvodi neravnomernu zastupljenost pojedinih teritorijalnih jedinica. Gradske sredine su izrazito nadpredstavljene u odnosu na ruralna područja. Otvorene liste, personalizovano glasanje, i stepenovan izborni prag neka su od mogućih rešenja za redizajniranje izbornog sistema. Političke stranke blokiraju izborne reforme i žele očuvati status quo. Pošto one kontrolišu odlučivanje u parlamentu koji donosi zakon, izborni sistem promeniće se samo pod pritiskom drugih institucionalnih faktora - ustavnog suda ukoliko ospori ustavnost pojedinih rešenja u zakonu o izborima ili zahteva EU za harmonizaciju pravnog sistema u procesu pridruživanja.*

Oblikovanje izbornog sistema za svaku demokratiju spada u red najvažnijih institucionalnih odluka. Bez obzira na to da li je izborni model nametnut, kopiran, slučajan ili prolazni trend, on je uvek rezultanta odnosa snaga političkih aktera u svakom društvu. (Re)distribucija moći koja se izbornim procesima vrši i posledice koje izborni sistem proizvodi u sistemu reprezentacije, stranačkom sistemu, pozicioniranju ostalih političkih institucija - parlamenta, vlade, šefa države - oblikovanju ove institucije daje karakter "meta-odluke", neke vrste "velikog praska" u institucionalnom dizajnu političkog sistema.

Težnja da se kroz izborni sistem ostvari prednost u odnosu na ostale izborne takmace uvek je dominantan faktor u procesu oblikovanja izbornog sistema, često i presudan. Retko se za izborne sisteme može reći da su rezultat pažljivog dizajna koji vodi računa o istorijskim, etničkim, geografskim, političkim, kulturološkim, tehničkim i kojim sve ne kriterijuma koji determinišu odluku izboru izbornog sistema. Češći su primeri da su izborni sistemi proizvod neznanja, ili pak korišćenja "znanja" o pojedinim učincima izbornih instituta kako bi se ostvarila prednost u izbornoj utakmici. Za demokratiju, funkcionisanje institucija i konsolidaciju poretka pogubna su oba pristupa.

"Izborni mehanizmi su čudnovate stvarčice: istovremeno su kamere i projektori. Oni registruju slike koje su delimično sami stvorili" (Diverže, 1984:34). Otuda interesovanje teoretičara i političara za izborne sisteme. Prvi nastoje da definišu standarde koji se moraju zadovoljiti da bi izborni sistem predstavljao okvir za demokratsku utakmicu izbornih aktera i utvrde zakonomernosti u delovanju izbornog sistema na stranački i parlamentarni sistem. Drugi imaju skromnije

¹ Ovaj rad rezultat je rada na projektu "Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države - slučaj Srbije" Br. 47026 koji finansira Ministarstvo nauke.

ciljeve. Oni nastoje da utiču na oblikovanje izbornog sistema na način koji bi njihovu realnu snagu uvećao tako da mogu vršiti ili deliti vršenje vlasti, po mogućstvu na način koji izbornom dizajnu neće umanjiti demokratski legitimitet. I jedni i drugi, i teoretičari i političari, nastupaju sa interesnih pozicija, zaogrću svoje ciljeve deklaracijama o demokratiji, pravdi, jednakosti, slobodi, itd., i tvrde da znaju koji je izborni sistem "najbolji", "najprimereniji", "najdemokratskiji". Ni politika ni teorija ne uspevaju do kraja u svojim nastojanjima i to proces dizajniranja i izborne procese čini neizvesnim i interesantnijim (Jovanović, 2004:20).

Dizajniranje izbornih sistema u talasu redemokratizacije postsocijalističkih država, prava laboratorija za politikologiju, omogućilo je proveru niza tvrdnji o uticaju izbornih sistema i posledicama koje u zapadnoj politikologiji imaju gotovo snagu aksioma. Političkim inženjerima postsocijalističkih država na raspolaganju je bio širok repertoar instrumenata za oblikovanje izbornog sistema, sistematizovanih znanja o političkim konsekvencama i komparativnih iskustava. Politički inženjering, institucionalni dizajn ili ustavni inženjering uvek je bio rezultat odnosa moći, negde je bio rezultat kompromisa i nagodbi, negde je nametnut. Na prvim, konstitutivnim izborima, akteri su bili spremniji na kompromise, posebno u situacijama kada nisu bili sigurni ni u svoju izbornu snagu ni u učinke izbornog sistema za koji su optimalni. U drugoj fazi, kada je uspostavljen demokratski poredak, kada su akteri stekli znanja o izbornim sistemima, iskustva u izbornim procesima, kada su se pozicionirali u institucijama vlasti, akteri dizajna ostaju isti, političke stranke, ali je on sada situiran u institucionalni ambijent parlamenta. Istovremeno izborni sistemi tada postaju institucije "teške" za promene. I u jednom i u drugom periodu pravo je pitanje "...da li 'menjači' znaju kako da menjaju ono što pokušavaju da menjaju? Da suzimo pitanje, na koji način i otkuda konstruktori izbornog sistema traže sugestije? Obraćajući pažnju na strukturu jazova u svojim društvima? Kopajući po osnovnim determinantama njihove istorije? Ne. U celom svetu projektanti izbornih sistema jedva da usmere pogled na spoljne modele, jedva da i zatraže savete tehničke prirode od onih koji se predstavljaju kao stručnjaci, i na kraju usvajaju model koji oni dožive kao sistem od koga može biti najneposrednije koristi, uz jedno zbogom istoriji, društvenim determinantama i plemenitim tradicijama." (Sartori, 2003:46-49).

Koliko su ove intrigantne tvrdnje Sartorija relevantne na primeru Srbije proverićemo kroz analizu reformi izbornog sistema u protekle dve decenije, ali i na konkretnom modelu izbornog zakona koji je trebalo da reformiše izborni sistem za odbornike u lokalnoj samoupravi i posluži kao pilot projekat za izradu izbornog sistema za izbor poslanika Narodne skupštine.

ISTORIJA

Prva decenija redemokratizovane Srbije potrošena je na stranačke borbe oko izbornog sistema. Druga je potrošena na pokušaj stručnjaka i nevladinog sektora da ubede stranačke elite na nužnost izbornih reformi.

Na početku redemokratizacije Srbije, 90-te, sve stranke su tražile proporcionalni izborni sistem i to u čistoj formi, jedna izborna jedinica i što niži izborni prag. Jedini konzistentan model proporcionalnog sistema koji je plasiran u javnosti podrazumevao je 11 izbornih jedinica u kojima bi se poslanici birali na 30.000 upisanih birača. Narodna skupština imala bi po tom predlogu 222 poslanika, 51 sa teritorije AP Vojvodine, 30 sa AP Kosovo i Metohija i 141 iz ostalog dela teritorije Republike. Glasalo bi se za zatvorenu neblokiranu listu - birači bi mogli iskazati preferenciju za nekog od kandidata na listi za koju su se opredelili. Raspodela mandata vršila bi se Hagenbah-Bišofovom kvotom i D'Ontovom formulom po ostatku (Kojen, 1990:363). Vladajućci socijalisti su jedini predlagali većinski izborni sistem. Nova demokratija je predlagala mešoviti izborni model. Opozicija je propagirala da će većinski izborni sistem dovesti do dvostranačkog sistema, a soci-

jalisti da će on doneti stabilnu vladu. Izborna pravila prvih, konstitutivnih izbora, nisu bila rezultat konsenzusa političkih stranaka. Taj "virus" u institucionalnom dizajnu prati na razne načine anamnezu izbornog sistema Srbije.

Posledice prvih izbora su bile onakve kakve većinski sistem treba da proizvede, a koje pristalice ovog modela, po kome danas glasa najviše birača na planeti, smatraju za njegovu prednost u odnosu na proporcionalni izborni sistem. Sa nešto više od 46% glasova u prvom krugu SPS je osvojio ukupno 194 ili skoro 80% mesta u Narodnoj skupštini. Opozicija je bila podpredstavljena, a socijalisti nadpredstavljani. Formirana je homogena jednostranačka vlada. Predviđanja opozicije nisu se ostvarila. U parlament je ušlo čak 15 stranaka. Većinski izborni sistem nije proizveo dvopartijski sistem čak ni po teorijskim kriterijumima. Da je na tim izborima bio primenjen proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i izbornim pragom od 5%, simulacija je pokazala da bi u parlamentu sedeli poslanici samo tri stranke - SPS, SPO, DS - i eventualno poslanici grupa građana ako bi nastupili kao jedna lista! Pet puta manje nego po primenjenom većinskom izbornom sistemu. Ali ni očekivanja socijalista nisu se obistinila. Vlada nije bila stabilna. Izdržala je jedva polovinu mandata i to sa jednom rekonstrukcijom (Jovanović, 1997:153).

Dve godine od prvih izbora, na Okruglom stolu vlasti i opozicije, socijalisti su posle masovnih demonstracija, tzv. Vidovdanskog sabora, popustili i uveden je proporcionalni izborni sistem sa devet izbornih jedinica, zatvorenim blokiranim izbornim listama, 5%-tnim izbornim pragom i D'Ontovom formulom za raspodelu mandata. Radilo se o velikim izbornim jedinicama u kojima se biralo više od deset poslanika, čime se maksimalno održavala proporcionalnost prilikom pretvaranja glasova u mandate. Birači su glasali samo za liste. Stranke su trećinu mandata bile obavezne da dodele kandidatima po redosledu na listi, a ostale 2/3 su raspoređivale slobodnom voljom prema internim kriterijumima. Taj model je primenjen u dva izborna ciklusa 1992. i 1993. godine. U prvom, rezultat je bio manjinska vlada SPS uz podršku SRS, sa kratkim mandatom. U drugom, dobili smo prvu koalicionu vladu SPS i Nove demokratije, jedne od stranaka opozicionog saveza DEPOS. Tako su građani postepeno navikavani na jednu od osobina proporcionalnog izbornog sistema - da njihov glas može proizvesti vladu koju nisu želeli.

Četiri godine kasnije, čineći ustupke koalicionim partnerima iz C. Gore na saveznom nivou, SPS pristaje na inicijativu za povećanjem broja izbornih jedinica za Veće građana savezne skupštine. To se analogijom primenilo na izbor poslanika za Narodnu skupštinu Republike Srbije i broj izbornih jedinica povećan je više od tri puta - sa devet na 29. Džerimandering u režiji vlasti nije se isplatio. SPS je dobio manje glasova i mesta, a ključne opozicione stranke bojkotovale izbore okrnjivši legitimitet izbora i na njima konstituisanih institucija. Rezultat je bila koaliciona vlada nacionalnog jedinstva SPS, JUL i SRS.

Konačno, 2000-te, pod pritiskom 5-oktobarskog prevrata, na inicijativu SRS i uz podršku opozicije, ali i oslabljene SPS, Srbija postaje jedna izborna jedinica. Tako smo postali treća država u svetu, pored Izraela i Holandije, koja proporcionalni sistem praktikuje sa jednom izbornom jedinicom. Usput su se elite "častile" i uzele slobodu da potpuno mimo redosleda na listi dodeljuju mandate. Taj model je najduže u primeni, deset godina, i po njemu je održano najviše izbora, do sada četiri. Dejstvo ovog izbornog modela već u drugoj primeni, primoralo je dizajnere da ukinu zakonski izborni prag za stranke nacionalnih manjina i to je bila prva izmena ovog izbornog modela. Druga je izvršena 2006. godine i posredno se odnosi na izborni sistem. Novi Ustav Republike Srbije prvo je odredbom u čl.102 stav 2, po kojoj je "Narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika", suspendovao slobodni mandat poslanika. Zatim je dvodecenijsku praksu tzv. "blanko ostavki" pretvorio u ustavni institut koji je u koliziji sa

ustavnim načelima o neposrednosti izbora, suverenosti građana, imunitetu poslanika. Na kraju navedenom odredbom direktno je odredio temeljni tip izbornog sistema. Naime, ostavljajući stranci pravo da menja poslanike kad ovi "stave na raspolaganje" stranci mandat jasno je da se radi o proporcionalnom izbornom sistemu, jer u većinskom izbornom sistemu prestanak mandata implicira nove prevremene izbore za popunjavanje upražnjenih. Tako je ustavopisac proporcionalni izborni sistem propisao Ustavom (Marković, 2007:22).

Srbija nema harmonizovan izborni sistem na centralnom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave. U AP Vojvodini poslanici predstavničkog tela u tri izborna ciklusa - 1992, 1996. i 2000. godine - birali su se po većinskom izbornom sistemu sa apsolutnom većinom. U prvom ciklusu korišćen je dvokružni većinski izborni sistem - u drugom krugu učestvovala su dva kandidata sa najvećim brojem glasova u prvom krugu. U preostala dva izborna ciklusa u eventualni drugi krug išla su tri kandidata sa najvećim brojem glasova u prvom krugu. On je zamenjen mešovitim izbornim sistemom paralelnog tipa. On je trenutno na snazi, a po njemu su birani poslanici u pokrajinsku skupštinu 2004. i 2008. godine. Polovina poslanika (60) bira se dvokružnim izbornim sistemom sa apsolutnom većinom, tako što svaka jedinica lokalne samouprave bira bar jednog poslanika, a druga polovina proporcionalnim izbornim sistemom, sa autonomnom pokrajinom kao jednom izbornom jedinicom, zatvorenom blokiranom listom, 5%-tnim izbornim pragom i raspodelom mandata D'Ontovom formulom.

Jedinice lokalne samouprave birale su odbornike u dva ciklusa (1992. i 1996.) po većinskom dvokružnom izbornom sistemu, jednom (2000) po većinskom izbornom sistemu sa relativnom većinom, i u dva navrata (2004. i 2008.) proporcionalnim izbornim sistemom sa jednom izbornom jedinicom, zatvorenom blokiranom izbornom listom i promenom zakonskog izbornog praga sa 5% na 3%.

Geneza izbornog sistema pokazuje da se izborni sistem kretao ka većoj proporcionalnosti glasova i mandata kao osnovnom cilju. Svi ostali elementi izbornog sistema zanemarivani su ili dizajnirani u kontekstu postizanja tog cilja - građani neposredno biraju samo predsednika Republike, političke stranke potpuno kontrolišu ne samo proces kandidovanja, nego i dodelu mandata, dodatno dobijajući instrumente za disciplinovanje predstavnika, stranački sistem posle dve decenije zadržava visok stepen fragmentiranosti. Dosegnuti cilj pretvorio je normativni model izbornog sistema u instituciju "tešku" za promene. Ključni akteri, političke stranke, ne žele da vide posledice takvog izbornog modela i neće da prihvate njegovu promenu.

Površno posmatrano, moglo bi se zaključiti da je u izbornom sistemu bilo mnogo promena, prvenstveno u prvoj deceniji redemokratizacije. U drugoj dekadi tog procesa promene su izrazito retke. Ipak, pogrešno bi bilo zaključiti da je zbog tih malih promena izborni sistem, u širem smislu, dobro funkcionisao. Naprotiv, uočeni su brojni problemi, od evidencije birača, kandidovanja, izborne jedinice, načina glasanja, preko izborne administracije, do finansiranja i uloge medija u izbornim kampanjama. U tom smislu kao rezultat jednog dugoročnog projekta sačinjen je katalog svih problema, od tehničkih do supstancijalnih, i predočena lista rešenja koje bi politički inženjeri mogli koristiti u redizajniranju izbornog sistema. Ta rešenja su ponuđena na osnovu teorijskih saznanja i komparativnog iskustva i prezentovana kroz niz alternativnih instrumenata i kao takvi imali su potencijal podsticanja i usmeravanja reformi. To je u krajnjoj liniji dovelo do novih zakonskih rešenja u načinu osnivanja i registraciji političkih stranaka, izradi jedinstvenog biračkog spiska, državnoj izornoj komisiji, te drugačijeg načina izbora odbornika u skupštine jedinica lokalne samouprave (CeSID, 2008). U ovom radu koncentrišemo se samo na one elemente koje imaju nesporno najveći manipulativni uticaj na dizajn izbornog sistema, izbornu jedinicu, način glasanja i raspodelu mandata u kontekstu stabilizacije stranačkog sistema.

POSLEDICE

Poznato je da su izborni sistemi institucije sa snažnim manipulativnim uticajem na stranački sistem, parlamentarni sistem i formiranje vlade. Kakve je posledice proizveo većinski izborni sistem videli smo na primeru jednog ciklusa za izbor poslanika i tri izborna ciklusa za izbor odbornika. Sad ćemo razmotriti kakve je posledice proizveo proporcionalni model koji je mnogo duže u primeni, koncentrišući se samo na one elemente koji imaju najveći manipulativni uticaj na karakter institucionalnog dizajna.

Prva pozitivna posledica je proporcionalnost glasova i mandata. To po pretpostavci znači da će biti reprezentovani različiti interesi i da manjine, jer se za stranke nacionalnih manjina zakonski izborni prag ne primenjuje, imaju šansu da osvoje poslaničke mandate i da se njihov glas čuje u nacionalnom parlamentu. To je prilika i za male stranke, lokalne i regionalne, da se pozicioniraju u predstavničkom telu, da se predstave i ostvaruju svoj program. Po pretpostavci to stvara i mogućnost da participiraju u vlasti jer proporcionalni izborni sistem kao aksiom proizvodi koalicione vlade. Na taj način se većina političkih društvenih grupa i njihovih interesa u društvu institucionalizuje u političkom sistemu i smanjuje se potreba za vaninstitucionalnim delovanjem. Posredno to snaži sistem u celini i smanjuje tenzije u društvu, upućuje stranke na umereniju politiku, saradnju sa drugima, jača legitimnost poretka u celini, i sl.

Međutim, izbori nisu "sajam stranaka" kako je pisao Slobodan Jovanović, niti se izbori prave da se "sačini popis" svih stranaka u jednom društvu, nego da se izabere ona koja je najснаžnija, u narodu trenutno uživa najveće poverenje i zato dobije mandat da vrši vlast (Jovanović, 1990:323). Proporcionalni izborni sistem podstiče fragmentaciju, kako elektivnog tako i parlamentarnog stranačkog sistema. Nije problem što je u registar upisan veliki broj stranaka, nego što veliki broj stranaka ulazi u parlament i otežava formiranje parlamentarne većine sposobne da formira vladu. Proporcionalni sistem jača koalicione kapacitete malih stranaka i njihov ucenjivački potencijal. One postaju presudne za formiranje vlade i dobijaju uticaj nesrazmeran njihovoj izbornoj snazi u biračkom telu. Osim toga, proporcionalni izborni sistem ohrabruje frakcijske podele u strankama. Nema danas nijedne relevantne stranke na srpskoj političkoj sceni koja nije prošla frakcijske deobe, neke i više puta. Da ironija bude veća, frakcije nisu programskog, političkog, nego personalnog karaktera. Čim neki stranački funkcioner ne ostvari kadrovske ambicije, biva smenjen ili neizabran, on napravi svoju stranku i zaodene to programskim razlozima. Tako se otežava sleganje stranačke scene i slabe one stranke koje imaju kapacitete da oforme strukturiran stranački sistem. Stranački sistem Srbije i dalje varira između umerenog i ekstremnog pluralizma, sa visokim indeksom preokreta koji ga svrstava u red nestabilnijih stranačkih sistema (Vukomanović, 2005:40-1).

Fragmentirani parlamentarni stranački sistem proizvodi široke koalicione vlade. Komparativna iskustva pokazuju da su takve vlade spore, skupe i neefikasne. One više energije troše na održavanje koalicionog sporazuma nego na vođenje politike. Umesto da sprovede program za koji su dobili podršku birača zbog stranačkih interesa one često vode razvodnjenu politiku nudeći polovična rešenja kako bi zadovoljili sve apetite koalicionih partnera. Otuda veći broj ministarstava i potpredsedničkih mesta nego što je funkcionalno za efikasno organizovanu legislativu. To posledično razvodnjava odgovornost jer se svi akteri za neki propust u radu, loše odluke, nečinjenje, i sl., mogu pozvati na stav koalicionog partnera. Zakonski izborni prag od 5% pokazao se kao slaba brana fragmentaciji. Jednostavno male stranke koje izvesno ne bi preskočile izborni prag formiraju izborne koalicije i pozicioniraju se u parlamentu. Kako ih često vezuje samo interes parlamentarizacije, takve koalicije, često bez ikakvih koalicionih sporazuma, pokazuju se kao nesigurni partneri i često se raspadaju ulaskom u skupštinu.

Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenom izbornom listom potpuno je depersonalizovao funkciju poslanika i odbornika. Oni nisu, ono što čini suštinu parlamentarne demokratije i kako kaže Ustav, predstavnici građana. Građani ih ne biraju jer glasaju za zatvorenu blokiranu listu u celini bez mogućnosti glasanja za neke od kandidata na listi. To dodatno pojačava depersonalizovanost predstavnika, jer ga ovakav način elekcije lišava potrebe da se angažuje u kampanji, a povratno slabi komunikaciju i odgovornost prema biračima. Na taj način se grubo krši ustavni i jedan od svetih principa demokratskih izbora - neposrednost, a slobodni mandat pretvara u imperativni, vezani, stranački mandat. Od predstavnika građana, poslanici i odbornici postaju stranački delegati. Formalno oni predstavljaju sve građane, a stvarno predstavljaju svoje stranke.

Komunikacija predstavnika i birača je prekinuta i posredovana isključivo stranačkim organima. Zato predstavnici i ne osećaju potrebu da komuniciraju sa biračima jer im i ne odgovaraju. Birači glasaju, ali suštinski ne biraju, stranke kandiduju i biraju. To deformiše sistem predstavništva. Vrhunac te deformacije se ogleda u "blanko ostavkama". Cilj stranaka da ovom institucijom zastave stranačke "preletače" i "trgovinu" mandatima ogolio je svu suštinu naše reprezentacije i pokazao da su stranke stvarni vlasnici mandata. Praksa je demantovala ustavotvorce i ustavopisce odredbe po kojoj poslanik može slobodnom voljom pod uslovima određenim zakonom staviti na raspolaganje mandat stranci sa čije je liste izabran za poslanika ili odbornika. Upravo je razrada ove ustavne odredbe u Zakonu o izboru odbornika, pokazala kako je ustavotvorac mislio razraditi "zakonske uslove" po kojima će poslanici stavljati na raspolaganje mandat strankama. Tako je zakonodavac predvideo da "blanko ostavku" daju već kandidati - ne dakle predstavnici, odbornici, i to "neopozivo" sa sudskom overom - i predaju je stranci, čime ona postaje "vlasnik" mandata i pre čina izbora. Upravo je jedan od ustavopisaca, T. Nikolić, srušio tu odredbu "zagubivši" ostavke onih poslanika koji su s njim napustili SRS, na čijoj listi su ušli u Narodnu skupštinu, i osnovali novu stranku - SNS. Štaviše, građanin T. Nikolić je inicirao poništavanje takve odredbe u Zakonu o izboru odbornika i Ustavni sud Srbije je to usvojio. Odlukom suda odredbe o blanko ostavkama za izbor odbornika proglašene su neustavnim, a sud je istovremeno neustavnim proglasio odredbu po kojoj su stranke slobodnom voljom dodeljivale mandate u okviru proporcionalne kvote mesta koju su osvojili na osnovu dobijenih glasova. Intervencijom Ustavnog suda deformacije u izbornom sistemu su eliminisane, ali samo na lokalnom nivou, za izbor odbornika. Izborni zakon kojim se uređuje izbor poslanika još sadrži te norme (Odluka Ustavnog suda IVz broj 52/2008 doneta na sednici 21. aprila 2010, Službeni glasnik br. 34/2010, str. 38-43).

Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom doveo je do metropolizacije reprezentacije. Predstavljenost pojedinih delova Republike pokazuje izrazite distorzije. Od primene proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom, u četiri saziva Narodne skupštine od 2000. do 2008. godine, prosečno iz 100 opština nije imalo predstavnika - tačnije nijedan poslanik nije imao prebivalište u tim jedinicama lokalne samouprave. U njima živi preko 1.500.000 birača, a čak milion njih izlazi na birališta. Nasuprot tome, 39,2% poslanika dolazi sa teritorije Beograda i Novog Sada, a udeo birača iz ova dva grada u ukupnom biračkom telu je tek ¼ (26,9%). Čak iz 17 opština ni u osam legislatura nije bilo nijednog poslanika. Radi se o izrazito nerazvijenim i devastiranim područjima po kriterijumima Vlade Republike Srbije čiji interesi nisu predstavljeni ni zaštićeni (Jovanović, 2008:128). Ovaj mehanizam davno je uočen u Izraelu i Holandiji koje praktikuju proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom (Latner/McGann, 2005:711). Naši politički inženjeri nisu znali ili nisu marili za ovu očekivanu posledicu kada su ovakav izborni model prekopirali za izbor odbornika jedinica lokalne samouprave. Na tom mikro planu distorzija deskriptivne reprezentacije još je izrazitija. U skupštinama opština i

gradova sede poslanici iz urbanih delova, dok su seoske i prigradske sredine nepredstavljene ili u najboljem slučaju podpredstavljene. To znači da su oni isključeni iz mogućnosti da preko izabranih predstavnika plasiraju svoje interese i dobiju mogućnost da utiču na distribuciju sredstava iz lokalnih budžeta.

ŠTA I KAKO MENJATI - MODEL ZAKONA

Redizajniranje izbornog sistema je uvek složen postupak. Mora se definisati problem i odrediti cilj, a onda birati između instrumenata koji stoje na raspolaganju za dostizanje cilja. Probleme smo videli. Jačanje veze birača i poslanika i odbornika, omogućavanje biračima da glasaju i za kandidate a ne samo liste, uspostavljanje slobodnog mandata, ublažavanje stranačke fragmentacije, ciljevi su koje bi reformom trebalo ostvariti. Oko ovih ciljeva se pod pokroviteljstvom Ministarstva za lokalnu samoupravu pristupilo izradi nacrtu modela niza zakona, između ostalih i Zakona o lokalnim izborima, po prvi put za dve decenije, mnogo pre izborne godine i uz konsultacije stranaka, stručne i naučne javnosti kao i relevantnih međunarodnih organizacija (<http://www.drzavnauprava.gov.rs/>).

Na početku tog procesa bilo je zalaganje za vraćanje na većinski izborni sistem. V. Pešić, tada liderka Građanskog saveza prva je to lansirala u javnost. U tom pravcu bile su izjave B. Tadića predsednika Demokratske stranke i predsednika Srbije. Ostale stranke su bile za neku od varijanti mešovitog izbornog sistema ili zadržavanje postojećeg modela. Stavovi stranaka su presudan činilac u reformi jer stranke su te koje treba da izglasaju nova rešenja. U međuvremenu DS je odustala od zalaganja za većinski izborni sistem pa su stranački stavovi izgledali bliži, bar na početku izrade teksta (Intervju RTS, 11. jul 2006. godine, Tanjug).

Suštinski, reformatorima je na raspolaganju bio precizan arsenal instrumenata za otklanjanje problema i postizanje postavljenog cilja. Prelaskom na neku od formula većinskog izbornog modela rešila bi se depersonalizovanost, promovisalo biranje i kandidata i stranaka, veza predstavnika i birača učinila jasnijom, a time rešili i problemi sa shvatanjem mandata i važnosti slobodnog mandata za funkcionisanje predstavničke demokratije. Mehanizam fabrikovanja većine smanjio bi fragmentiranost elektivnog i parlamentarnog sistema, olakšao formiranje parlamentarne većine, a time i izbor i funkcionisanje izvršne vlasti i izostravanje njene odgovornosti. Međutim, to rešenje nije predloženo iz dva razloga. Prvi se ogleda u posledicama koje bi takav model izazvao i zbog kojih je većinski izborni sistem i napušten. Srbija je diverzifikovano društvo, sa brojnim nacionalnim i političkim manjinama, sa snažnim rasepima, duboko raslojeno, sa velikim ideološkim distancama među političkim akterima. Većinski izborni sistem ostao bi nesenzibilan za tu diverzifikovanost, mnoge grupe i njihovi interesi ne bi bili predstavljeni, razne manjine bi sistemski bile pretvorene u trajne gubitnike. Posledično to bi vodilo sužavanju legitimacione osnove institucija, a brojne organizacije usmerilo ka van institucionalnom delovanju što bi dodatno otežalo konsolidovanje demokratije. Drugi se ogleda u sagledavanju realnosti - sve stranke su protiv većinskog modela. Neke otvoreno i iskreno shvatajući da bi takav izborni model mogao izvesno dovesti, ne samo do njihovog odlaska u opoziciju, nego i do nestanka sa političke scene. Neke prikriveno pravdajući svoj stav raznim idejama, predlozima, inicijativama, i sl. Zato se radna grupa odlučila da se reforma sprovede u okviru proporcionalnog izbornog sistema. Tu je odabir instrumenata za postizanje cilja bio donekle sužen, ali ništa manje inspirativan. Predloženo direktno glasanje za kandidate i proporcionalna distribucija mandata implicirala je mogućnost alternativnog ili dodatnog glasanja u okviru neblokiranog liste. Međutim, nije predloženo ovakvo rešenje zbog znatnog broja funkcionalno pismenih birača što bi izvesno moglo proizvesti veliki broj nevažjećih glasova, kao i istorijskog iskustva koje nam govori da naši birači nisu koristili ovakve načine glasanja.

Suštinski, predloženi model je postojeći proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate. To znači da bi opština ili grad bili jedna izborna jedinica za pretvaranje glasova u mandate, izdijeljena na onoliko broj jednomandatnih izbornih jedinica, za direktno glasanje, koliko se odbornika bira. Stranke, koalicije ili grupe građana podnosile bi izborne liste sa kandidatima. Pored svakog imena naveli bi za kog kandidata će se glasati u kojoj jednomandatnoj jedinici. Birači bi dobijali glasački listić sa imenima kandidata i naznakama predlagača i glasali bi direktno za nekog od ponuđenih kandidata. Svi glasovi kandidata sa jedne izborne liste sabirali bi se na nivou oštine ili grada i D'Ontovom formulom raspodelili mandati listama koje su prešle izborni prag, kao u važećem izbornom sistemu. Ali sada stranke ne bi mogle dodeljivati mandate kandidatima sa liste svojom voljom, nego bi mandati pripali onim kandidatima koji dobiju najveći relativni broj glasova.

Na taj način stranke ne bi bile oštećene jer je očuvana proporcionalnost glasova i mandata. Birači bi direktno birali odbornike i stranke ne bi mogle intervenisati naknadno u dodeljivanje mandata čime se poštuje princip neposrednosti. Građani bi znali koga biraju, a odbornici koga predstavljaju. Kandidati bi personalizovali izborne kampanje i morali bi ostvarivati intenzivniju komunikaciju sa biračima da bi dobili njihove glasove. Građani bi znali ko je adresa za njihove zahteve, lakše bi ocenjivali rad lokalnih vlasti i ostvarivali uticaj na odlučivanje predstavničkih tela. Mandat odbornika proisticao bi iz volje građana direktno. Stranke bi dobile aktiviste koji bi prošli selekciju koju bi potvrđivalo telo mnogo šire od partijskih foruma i članstva. Na taj način bi se podstakla demokratizacija stranaka, jačala i širila osnova stranačkih elita. Većina delova opštine imali bi predstavnika u lokalnim skupštinama i mogli bi u lokalnim parlamentima uticati na odlučivanje štiteći tako svoje interese.

Ovo rešenje nije idealno. Izborne jedinice ne bi mogle biti nejednake, ali to ne bi moglo uticati na krajnji ishod. Pokušaji dđerimanderinga zbog proporcionalne formule ne bi moglo oštetiti stranke u broju mandata. Teže bi se zadovoljila polna struktura. Koalicije stranaka ne bi mogle unapred znati broj mesta koji im pripada. Ali i sa ovim nedostacima koji bi se mogli otkloniti ovaj model je bolji od postojećeg.

EPILOG

Većina stranaka se otvoreno ili prikriveno protivi ovom modelu. One koje učestvuju u raspravi uglavnom ističu potencijalne slabosti koje smo naveli, ali bez ideja kako da se te eventualne slabosti otklone, ili predloži izborni model koji bi bio drugačiji, a ujedno rešio probleme zbog kojih je reforma i pokrenuta. Suština je da se stranke i stranačke elite plaše neposrednih izbora i direktnog glasanja. Taj strah je opravdan. Oni suštinski žele da zadrže odlučivanje kome će pripasti mandat, a to po predloženom modelu ne bi mogli. Stranke nisu organizovane, nemaju kandidate koji mogu proći selekciju u direktnom glasanju i personalizovanom izboru. Po logici u predloženom modelu za predstavničke funkcije morali bi se kandidovati čelni funkcioneri koji su na te pozicije došli, po pravilu, posrednim izborima, kooptacijama i delegiranjima, bez učešća i članstva, voljom lidera i moćnih grupa, sa sumnjivom podrškom i u članstvu, a kamoli biračkom telu. Gubitak izbora u takvom modelu značio bi i izvesno gubitak stranačke funkcije. Stranke bi bile primorane da gubitnike menjaju novim funkcionerima, onim koji uživaju podršku ne samo članstva, nego i šireg kruga birača. Ustavni sud je poništio odredbe zakona o lokalnim izborima koje su ostavljale slobodu strankama da dele mandate po svojoj volji i sad će oni to činiti po redosledu na listi, ali i ta odredba se može izigrati primoravanjem kandidata na listi da podnesu ostavke na kandidaturu kako bi se omogućilo da mandat pripadne onom kandidatu koji je po mišljenju stranke, čitaj: lidera, pogodniji za odbornika.

Stranke i stranačke elite su skoncentrisane da zadrže monopol u raspodeli mandata. Skloni smo stavu da je to posledica duge primene proporcionalne izborne formule sa zatvorenom blokiranom listom i pravom stranaka da dele mandate mimo volje birača. Tako se formirala praksa i oblikovala svest da su predstavnici puki glasnogovornici stranaka; da predstavljaju stranke, a ne građane; zastupaju isključivo stranačke programe, a ne interese građana. Posledica je srozavanje instituta predstavnika, poslanika i odbornika, skupštine kao predstavničkog tela, samih stranaka kao institucija koje olakšavaju, a ne supstituišu participaciju građana u odlučivanju, i tamo gde je to suprotno reprezentativnoj demokratiji; politike kao delanja za opšti interes i dobro svih. Povratno to može u biračkom telu širiti apstinenciju, u strankama oligarhijske tendencije, u političkom sistemu autoritarne obrasce ogrnute plaštom proceduralnih postupaka i tehnika bez supstantivne demokratije.

S obzirom da se ušlo u predizbornu godinu u kojoj nije uputno menjati izborni zakon bez širokog konsenzusa, a on se teško postiže i u mnogo benignijim pitanjima od izborne formule, prikazani model će ostati još jedan od projekata na kojem su se trenirali stručnjaci, mediji i novinari, posredno i građani kao birači. Iznete ideje ostaće nerealizovane sve dok stranke ne shvate da bez otvorene političke konkurencije putem izbora neće moći imati elite koje su po volji građana. Direktni izbori su postali jedini mehanizam za cirkulaciju elita i utvrđivanje njihove odgovornosti, ali i nužan uslov minimuma demokratije u samim strankama. Ukoliko se to pre shvati, toliko bolje za stranke. U protivnom će to stići kao zahtev birača, a tada će izborna odluka biti pogubna za one koji se ne budu prilagodili volji birača. Ili će biti ispostavljen kao neki od uslova evrointegracija, a onda će svi protivnici listom postati zagovornici onoga što su kritikovali i opstruirali potvrđujući nezrelost, servilnost i sklonost da prihvate diktat lakše od svojevolsjnog racionalnog izbora.

Milan JOVANOVIĆ

University of Belgrade

Faculty of Political Sciences

REDESIGNING OF THE ELECTORAL SYSTEM OF SERBIA - A FAILED ATTEMPT

***Abstract:** The consequences of the proportional electoral system with a single constituency, blocked list of candidates and election threshold fixed by law, which has been implemented in Serbia for ten years in four election cycles – have a destructive impact on representation, the principle of direct election, the position of deputies and the party system. Closed electoral list places the citizen in the position of ballot, and not voter. It reinforces the role of party elites in imposing discipline on representatives. Within such an institutional design, a deputy represents a party and not citizens and from the representative of citizens turns into a party delegate. Proportional electoral formula has generated the fragmentation of the party system, resulting in broad coalition governments with consequences that are characteristic of the executive authority constituted in this manner. Such electoral model strengthens the coalition-making and blackmailing potential of small parties and becomes “difficult” to change. This electoral model simultaneously produces an uneven participation of certain territorial units. Urban areas are extremely overrepresented compared to rural areas. Open lists, personalized voting, graded election threshold are some of the possible solutions for the redesign of the electoral system. Political parties block electoral reform and wish to preserve the status quo. Since they control decision-making in the parliament, which passes the law, the electoral system will change only under pressure from other institutional factors - the constitutional court if it challenges the constitutionality of certain solutions in the law on elections and by the EU requirements for harmonization of the legal system in the process of integration.*

LITERATURA

Duverger, M. (1984), Which is the Best Electoral Systems, in: Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), Choosing an Electoral Systems: Issues and Alternatives and Their Political Consequences, New York, Preager

Jovanović, M. (1997), Izborni sistemi - izbori u Srbiji 1990-1996, Službeni glasnik RS i Institut za političke studije, Beograd

Jovanović, M. (2004), Izborni sistemi postkomunističkih država, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka i Institut za političke studije, Beograd

Jovanović, M. (2006), Oblikovanje izborne demokratije, Institut za političke studije i Službeni list SRJ, Beograd

Jovanović, M. (2008), Narodna skupština - deformacija teritorijalnog predstavljanja, Godišnjak 2008, Fakultet političkih nauka, Beograd, br. 2, str. 117-133

Jovanović, S. (1924), Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i slovenaca, Beograd, Geca Kon

Kojen, L. (1990), Kako birati republički parlament, Književne novine, br. 363

Latner, M., McGann, A. (2005), Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands, Electoral studies, 24, pp. 709-734, doi 10.1016/j.electstud.2005.02.007

Marković, R. (2007), Ustav Republike Srbije - kritički pogled, u: Ustav Srbije - kritička analiza, ured: Marković, R., Brččin, D., Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd

Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Centar za slobodne izbore i demokratiju 2008, Beograd

Sartori, Đ. (2003), Uporedni ustavni inženjering, "Filip Viušnjić", Beograd

Vukomanović, D. (2005) Dinamika partijskog sistema Srbije, Srpska politička misao, Br. 1-2, str. 29-52

IZBORNI SISTEM I INSTITUCIONALNI DIZAJN²

Sažetak: Predmet ovog rada je dizajniranje izbornih sistema. U radu se obrađuju pitanja zašto je važan izborni sistem, šta sve utiče na odabir izbornog sistema, kao i na šta sve utiče izborni sistem. Izborni sistemi su, uglavnom, stabilni i otporni na promene. Njihove izmene nisu ni lake ni jednostavne i spadaju u red onih političkih institucija koje se u stabilnim demokratijama menjaju "vrlo retko i vrlo teško". U radu se bavimo izbornim reformama, kako se i zašto menja izborni sistem. Birači, obično, zahtevaju promenu izbornog sistema ako je disproportionalan, ili ako nije personalizovan izbor, odnosno, ako poslanici nisu odgovorni biračima. Različiti izborni sistemi su rezultat i različitih okolnosti u kojima su nastali. Oni mogu biti menjani: 1. zahtevima vladajuće većine; 2. zahtevima i pritiscima javnosti; i 3. zahtevima i pritiscima spolja, na primer EU. Izborni sistem može biti menjan dekretom egzekutive, izmenom zakona ili referendumom. U radu se navode različiti kriterijumi za vrednovanje izbornog sistema. Raspravlja se o čemu je potrebno voditi računa prilikom optiranja ili promene izbornog sistema, ali i koji izborni sistem je optimalan za podeljena društva. Na kraju se razmatra šta nije u redu sa izbornim sistemom u Srbiji. Među posledicama izbornog sistema navode se: fragmentirani parlament, poluneposredni, ili poluposredni izborni sistem sa listama koje su zatvorene za birače a otvorene za partije, imperativni mandat i "blanko ostavke", teritorijalna nereprezentativnost, pri čemu 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu, a većina poslanika je iz Beograda ili Novog Sada, kao i nizak nivo poverenja u partije i u parlament. Predlažu se i načini otklanjanja manjkavosti izbornog sistema.

Ključne reči: Izborni dizajn, izborna reforma, vrednovanje izbornih sistema, manjkavosti izbornog sistema u Srbiji

Predmet ovog rada je dizajniranje izbornih sistema. Izborni sistem je skup pravila kojim se određuje kako se glasa i kako se glasovi birača pretvaraju u poslaničke mandate. Odabir izbornog sistema je veoma važan jer on nije samo tehničko pitanje, već od toga umnogome zavisi funkcionisanje političkog sistema. Po Arendu Lajphartu, "izborni sistem je suštinski element predstavničke demokratije".³ Izborni sistemi su jedan od ključnih momenata oblikovanja političke prakse. Za Sartorija: "Izborni sistemi ne samo da su najmanipulativniji instrument politike, već i oblikuju stranački sistem i utiču na određivanje predstavnništva".⁴ Izborni sistemi su onaj deo političkih nauka koji ima najviše empirijskih i egzaktnih elemenata. Kod izbornih sistema, moguće je manipulisanje ciljevima i izgledima - povlašćivanje jednih a diskriminisanje drugih, favorizovanje jednih i defavorizovanje drugih aktera.

INSTITUCIONALNI I IZBORNI DIZAJN

Ako zanemarimo činjenicu da su još od antike politički teoretičari tragali i nudili najbolja rešenja uključujući izborne procedure, jedan od prvih koji u dvadesetom veku govori o "političkom

² Ovaj tekst je rezultat rada na projektu Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, Evidencioni broj: 179076, rukovodilac projekta - Prof. dr Vesna Knežević-Predić, koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu, finansiran od strane Ministarstva nauke Republike Srbije, za period 2011-2014. godine.

³ Lijphart Arendt, (1994), Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford University Press, (Edition, Comparative European Policy), str. 1

⁴ Sartori Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd, str. 14

⁵ Sartori, G. (1968) 'Political Development and Political Engineering' in J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.) Public Policy, Vol. XVII, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 261-298; a kasnije u: Sartori Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd

inženjeringu" je nesumljivo Đovani Sartori, i to najpre 1968, a zatim i 1994. godine.⁵ Raspad totalitarnih i autoritarnih sistema od sredine sedamdesetih godina dvadesetog veka, otvorio je prostor i stvorio potrebu za primenom znanja u dizajniranju političkih institucija. Kako s pravom primećuje Mirjana Kasapović: "Unatoč teorijskim poticajima, institucionalni se dizajn vjerojatno ne bi razvijao tako brzo i ne bi poprimio takvo značenje da nije bilo snažnih praktičnih razloga i izazova."⁶ Istovremeno, razvoj političkih nauka olakšao je primenu određenih modela institucionalnog dizajna. Tome je doprineo i razvoj novog institucionalizma, koji polazi od temeljne pretpostavke da "demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i socijalnih uslova, nego i od dizajna političkih institucija."⁷ Između institucionalnog dizajna i institucionalnog inženjeringa može se staviti znak jednakosti. Institucionalnim dizajnom bavio se značajan broj veoma uglednih političkih naučnika. Među njima, uz Sartorija, treba pomenuti Arenda Lajpharta, Huana Linca, Donalda Horovica, Larija Dajamonda, Klauša von Bajmea, Klauša Ofea, Endrju Rejnoldsu i Bena Rejlja. Među njima postoje brojne sličnosti i razlike i u shvatanju institucionalnog dizajna. Jedna grupa autora smatra da su institucionalni i konstitucionalni dizajn ista stvar (Sartori, Lajphart, Horovic), dok drugi autori (Bajme) smatraju konstitucionalni dizajn kao užu kategoriju institucionalnog dizajna.⁸ Konstitucionalni dizajn (inženjerstvo) obuhvata proceduralni i sadržajni aspekt donošenja ustava. Izraz konstitucija, u ovom kontekstu, ne znači samo ustav kao najviši pravni akt, već šire ustrojstvo političke zajednice i temeljne političke institucije. Institucionalno ili ustavno inženjerstvo koncept je koji je izrastao iz obnove prosvetiteljskog institucionalizma.⁹ Druga razlika među relevantnim autorima ogleda se u tome što jedni smatraju da područje primene konstitucionalno-institucionalnog dizajna samo u podeljenim društvima (Lajphart, Horovic, Rejli, Rejnolds i dr.) dok drugi smatraju da je on primenljiv u svim društvima, i podeljenim i nepodeljenim (Sartori, Elster, Preus, Ofe, Bajme, Linc i dr.). Treća razlika među teoretičarima, ogleda se u davanju prednosti socijalnom ili institucionalnom determinizmu. Moris Diverže je među prvima jasno zagovarao snažan uticaj izbornog sistema na partijski sistem.¹⁰ Diveržeov zakon glasi: "Jednokružni prosti većinski izborni sistem favorizuje dvopartijski sistem."¹¹ Diveržeova hipoteza glasi: "većinski dvokružni sistem i sistem proporcionalne reprezentacije favorizuju višepartizam."¹² Vilijem Rajker smatra da se ovo zove Diveržeov zakon, pre svega, jer ga je sam Diverže tako nazvao, a ne zbog njegove uloge u otkrivanju tog zakona, smatrajući da su do sličnih zaključaka došli mnogi i pre Diverže.¹³ Vilijem Rajker smatra da se ovo zove Diveržeov zakon, pre svega, jer ga je sam Diverže tako nazvao, a ne zbog njegove uloge u otkrivanju tog zakona, smatrajući da su do sličnih zaključaka došli mnogi i pre Diverže. Ima autora koji smatraju da je Diverže pogrešio pravac, odnosno, da partijski sistem određuje izborni sistem, više nego što izborni sistem određuje partijski sistem (Grum 1958, Ekstain 1963, Lipson 1964). Četrdeset godina kasnije i sam Diverže je preformulisao svoj "zakon": *Proporcionalni sistem teži formiranju više nezavisnih partija. Većinski dvokružni sistem teži formiranju više partija koje su u koaliciji jedna sa drugom.*

⁶ Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn - najkonjunkturnija grana suvremene političke znanosti, Politička misao, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102-114, str. 109

⁷ March, James O./ Olsen, Johan P. 1984.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, American Political Science Review, (78) 3: 734-749, str. 738

⁸ Detaljnije o ovome u: Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn - najkonjunkturnija grana suvremene političke znanosti, Politička misao, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102-114, str. 111

⁹ Beyme Klaus Von, (2001), Institutional Engineering and Transition to Democracy, u Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering, Volume 1, Oxforg University Press, str. 24

¹⁰ Duverger, Maurice, (1964) Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London: Methuen, str. 217-239; Deataljnije smo o ovome pisali u: Orlović, Slaviša, (2010). Političke konsekvence izbornih sistema, u: Politikološki ogledi, Službeni glasnik, str. 173-176

¹¹ Duverger, Maurice: "The simple-majority single ballot system favours the two party system", Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, str. 217

¹² Duverger, Maurice: "The simple-majority system with second ballot and proportional representation favour multy-partism", isto, str. 239

¹³ William H. Riker, The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, str. 754

*Većinski sistem, proste većine vodi ka dvopartijskom sistemu.*¹⁴ Ipak, bez obzira na ove kritike pre-vagu ima tradicija koja smatra da "socijalni determinizam" nema toliku snagu kao institucionalna rešenja, a pre svega izborni sistem (Riker 1982, Diverže 1986, Tagepera i Šugart 1989, Sartori, 1994).

Izborni dizajn je sastavni deo institucionalnog dizajna. Kao i druge političke institucije, izborni sistem se bira i dizajnira od strane političkih aktera. Jednom izabran, on proizvodi efekte i utiče na ponašanje aktera. Tranzicija ka demokratiji, najčešće prati izmenu izbornog zakona. Po Arendu Lajphartu (Arend Lijphart): "Dva osnovna izbora sa kojima se suočavaju tvorci novih demokratskih ustava su izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema (*proportional representation, PR*) i između parlamentarnog i predsedničkog oblika vlasti".¹⁵ I Rejli i Rejnolds smatraju da je dobro promišljen izborni sistem ključni konstitucionalni izbor novih demokratija. Ne postoji potpuna sloboda odabira određenih rešenja. Ovaj proces je uslovljen određenim, istorijskim, socijalnim, kontekstualnim, unutrašnjim i spoljašnjim razlozima i uticajima. Po Bajmeu, "U trećem talasu demokratizacije, stare pretpostavke da se institucionalne promene moraju završiti u početnim fazama, opovrgnute su."¹⁶ Institucionalni dizajn nije samo pitanje konstitucionalno-institucionalnih izazova i dilema nakon sloma starog režima, već je i deo rešavanja nastalih problema i "remonta" političkih institucija u središnjim fazama demokratske tranziciji u okolnostima kada još uvek nije konsolidovana demokratija.¹⁷ Dok stabilne demokratije imaju institucije koje njihovi građani koriste rutinski, u novim demokratijama javljaju se problemi u funkcionisanju institucija koji su posledica pojedinih institucionalnih rešenja u kombinaciji sa određenom političkom kulturom.

RAZLIČITI ELEMENTI IZBORNIH SISTEMA I NJIHOV UTICAJ

Lajphart je utvrdio četiri glavne dimenzije izbornih sistema: izborna formula, transponovanja glasova u mandate, broj predstavnika koji se bira u izornoj jedinici (*district magnitude*), izborni cenzus, i veličina parlamenta (skupštine, *assembly size*), odnosno, broj poslanika u jednom zakonodavnom telu.¹⁸ **Glavni tipovi izborne formule**, po Lajphartu, imaju svoje podtipove. Većinske formule mogu biti proste većine - jednokružni, apsolutne većine - dvokružni i alternativno glasanje. Proporcionalne formule su sistem najvećeg ostatka, sistem najvećeg proseka i pojedinačni prenosivi glas. Poluproporcionalni sistemi su kumulativno glasanje i ograničeni glas.¹⁹ **Izborne jedinice** se mogu razlikovati u broju i u veličini, odnosno, broju mandata koje u njoj treba podeliti. One mogu biti jednomandatne (*single-member district*) i višemandatne (*multi-member district*). Višemandatne izborne jedinice mogu biti male (2-5 mandata), srednje (6-10) i velike (10 i više). Moguće je da cela zemlja bude jedna izborna jedinica u kojoj se biraju svi predstavnici koliko zemlja ima članova parlamenta. **Broj predstavnika koji se bira** od suštinske je važnosti kod proporcionalnih izbornih sistema, jer što je manja izborna jedinica (misli se na manji broj predstavnika koji se u njoj bira), to je manji efekat proporcionalnosti izbornog sistema. Samim tim su manje šanse malim partijama da uđu u parlament. Što se manje predstavnika bira u jednoj izornoj jedinici, potreban je veći procenat glasova nekoj partiji da bi osvojila mandat(e).²⁰

¹⁴ Duverger, Maurice, (1986), Duvergers's Law: Forty Years later, in B. Hofman and A. Lijphart (eds.), Electoral Laws and their Political Consequences, New York: Aghaton, 69-84, str. 70

¹⁵ Lijphart, Arend, Constitutional Choices for New Democracies, 230

¹⁶ Beyme Klaus Von, Isto, str. 24

¹⁷ Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn - najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, Politička misao, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102-114, str. 109

¹⁸ Lijphart, Arend, (1994). Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 10-12

¹⁹ Lijphart, Arend, (1994). Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, str. 10

²⁰ Nohlen, Dieter, Kasapović, Mirjana, (1997). Izborni sistemi istočne Evrope, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert, str. 12

Proporcionalni izbori ne doprinose stvaranju parlamentarne većine, a većinski izborni sistemi ne dovode do pravednog predstavnštva.²¹

Izborni sistem funkcioniše u kontekstu šireg političkog sistema, a način na koji se akteri odnose prema njemu, pre svega zavisi od političke kulture i konteksta.²² Na oblikovanje izbornog sistema uvek imaju uticaja specifičnosti određene države. Određeni istorijski razlozi o kojima su pisali Lipset i Rokan, mogu igrati važnu ulogu.

Na šta sve utiče izborni sistem? Mogu se razlikovati dve vrste političkih posledica izbornih sistema: one do kojih dolazi pre glasanja i one do kojih dolazi posle glasanja.²³ Po Diveržeu, prve nazivamo *psihološkim* a druge *mehaničkim*.²⁴ Mehaničke posledice su one koje direktno slede iz izbornih pravila. Psihološke posledice se odnose na to kako stranke i glasači reaguju na ova pravila: oni mogu promeniti svoje ponašanje zbog svojih očekivanja vezanih za mehaničke efekte izbornih sistema i očekivanja u pogledu toga kako će učesnici reagovati. Psihološki efekti utiču na glasanje; mehanički efekti utiču na rezultat izbora, odnosno rezultate sa datim glasanjem. **Izborni sistem itekako se odražava i na ponašanje birača i na ponašanje političara, kao i na rezultate izbora (pretvaranje glasova u mandate), na partijski sistem, način biranja vlade i njenu stabilnost, predstavljanje različitih socijalnih grupa i njihovih interesa. Zato se izborni sistem smatra jednim od najvažnijih elemenata političkog sistema.**

Izborni sistem može delovati na strog i ograničavajući, slab ili omogućavajući način. **Većinski izborni sistemi redukuju broj partija, dok ih proporcionalni povećavaju.** Poznato je da je broj političkih partija u obrnutoj srazmeri sa stepenom proporcionalnosti izbornog sistema (Sartori 1968, Lajphart 1984). Kako primećuju Andre Ble i Luj Masikot: "Svi sistemi daju prednost jačim strankama ali ta subjektivnost je mnogo manje izražena u sistemima PP-a."²⁵ Proporcionalni izborni sistem i veće izborne jedinice teraju stranke da budu više ideološki orijentisane i koherentnije, dok se kohezija smanjuje kada je biračima dozvoljeno preferencijalno glasanje, birajući kandidate iz iste stranke. Kandidati moraju da vode nezavisnu kampanju što smanjuje njihovu privrženost stranci.²⁶ Kod izbornog sistema relativne većine, postavlja se pitanje da li birači glasaju za prvu preferencu ili strateški. Ako njihov kandidat ima manje šanse da pobedi oni glasaju za drugu preferencu, nadajući se da će pobediti kandidata koga najmanje žele. Uticaj izbornog sistema na partijski sistem u mnogim postkomunističkim zemljama, prema Sari Birč, ukazuje da tamo gde je većinski jednokružni sistem, proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, on ima restriktivno dejstvo na broj partija, a tamo gde on nije, može se generisati visoko fragmentirani partijski sistem.²⁷ Isti izborni sistem ne dovodi svuda do istog partijskog sistema. Indija i Kanada su izuzeci, gde, kako je na snazi većinski sistem proste većine, ne dolazi do dvopartizma. Vilijem Riker ukazuje na to.²⁸

²¹ Dieter Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, str. 89

²² Gallagher, Michael (2008). Conclusion, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578), str. 542

²³ André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications (str. 49-83), str. 67

²⁴ O ovome smo pisali detaljnije u: Orlović Slaviša, (2008), Politički život Srbije, između partokratije i demokratije, Službeni glasnik, Beograd, str. 85-86

²⁵ André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications, str. 69-70

²⁶ André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications, str. 68

²⁷ Birch, Sarah, (2003), Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan., str. 118

²⁸ Detaljnije u: Riker, William H., (1982). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, The American Political Science Review, Vol.76, No.4, Dec.1982, 753-766

Izborni sistemi utiču različito na parlament, ali pre svega na prirodu predstavništva, a samim tim i na prirodu mandata. Parlamentarne većine, nakon izbora su retke u proporcionalnim izbornim sistemima, a češće u većinskim izbornim sistemima proste većine. Ble i Karti (1987), u svojoj studiji 510 izbora u 20 zemalja, pokazuju da se takva većina pravi u 10 posto PP izbora.²⁹ Generalno, veći procenat žena u parlamentima je tamo gde se primenjuje proporcionalni izborni sistem, mada to nije uvek slučaj (24,5% u šesnaest proučavanih država gde se koristi proporcionalni sistem i 17 % u državama u kojima se primenjuje većinski jednokružni izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama).³⁰ Na primer, u skandinavskim zemljama i Norveškoj teško je reći da je visok procenat žena u parlamentima rezultat izbornog sistema. Više se radi o uticaju političke kulture.

Izlaznost na izborima je veća tamo gde se koristi proporcionalni izborni sistem, u odnosu na države u kojima se koristi većinski, proste većine.³¹ Iznenađujuće, ali u proporcionalnim sistemima gde birači mogu da iskažu svoju preferencu, procenat izlaznosti je manji.

Aktivnosti poslanika se razlikuju u različitim izbornim sistemima, zbog različite vrste odgovornosti. Tamo gde izbor poslanika zahteva personalnu podršku, veća je njihova odgovornost biračima. Servisiranje izborne jedinice od strane poslanika je najveće tamo gde se oni biraju većinskim jednokružnim sistemom sa jednomandatnim izbornim jedinicama, a najmanje kod proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim listama. U proporcionalnim izbornim sistemima sa otvorenim listama i pojedinačno prenosivim glasom, poslanici imaju čvršću vezu sa biračima i izbornom jedinicom i ponašaju se odgovornije, dok je kod sistema zatvorenih lista, veća lojalnost partiji. Primer kako **politička kultura utiče na ponašanje izabranih predstavnika** prema svojim biračima je Britanija sa poslanicima u Evropskom parlamentu. Iako su izabrani po proporcionalnom izbornom sistemu, britanski poslanici u Evropskom parlamentu imaju odgovornost prema građanima. To je rezultat dugogodišnje prakse po kojoj su poslanici birani po većinskom sistemu i imali odgovornost prema svojoj izornoj jedinici i prema svojim biračima.

Opšte je mesto da **izborni sistem ima neposrednu vezu sa načinom formiranja vlade**. Proporcionalni izborni sistem vodi ka koalicionim vladama, dok većinski sistem, proste većine, vodi ka jednopartijskim vladama (Britanija i Kanada). Kod ovog drugog, birači biraju svoju vladu, dok se kod proporcionalnog o vladi odlučuje nakon izbora, na osnovu postizbornih dogovora.³²

Izborni sistem utiče na identifikovanost, odnosno sposobnost birača da identifikuju opcije koje im se nude. Kod proporcionalnih sistema identifikovanost je manja, dok je kod neproporcionalnih veća. Kada opcije nisu potpuno jasne i vidljive, birači biraju u "mraku". Zato se neretko spekuliše ko sa kim hoće i ko sa kim neće u koaliciju.

Izborni sistem jedan od principijelnih razlika između dva glavna modela demokrateije, većinskog i proporcionalnog (Lajphart, Modeli demokratije)...

²⁹ Prema: André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, str. 71-72

³⁰ Prema: Gallagher, Michael (2008). Conclusion, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press

³¹ Gallagher, Michael (2008). Conclusion, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 557

³² Detaljnije u: Slaviša Orlović, (2010). Teorija koalicija i formiranje vlade, (str. 97-125), Godišnjak, Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka, uredio: prof. dr Ilija Vujačić, godina IV, broj 4

IZBORNE REFORME

Poznata je Lajphartova napomena: "jedna od najpoznatijih generalizacija u vezi sa izbornim sistemom je ta da su oni uglavnom stabilni i otporni na promene".³³ Izmene izbornih sistema nisu ni lake ni jednostavne i oni spadaju u red onih političkih institucija koje se u stabilnim demokratijama menjaju "vrlo retko i vrlo teško".³⁴ Postavlja se pitanje šta je izborna reforma? Da li je zamena celokupnog izbornog sistema iz jednog u drugi ili izmene pojedinih njegovih komponenti. Ne postoji jasna granica koja odvaja temeljne promene izbornog sistema i minorne, odnosno, tehničke i parcijalne promene. Obzirom da je izborni sistem najčešće sadržan u izbornom zakonu, njegova izmena, pre svega, zavisi od odluke vladajuće većine.

Kako se i zašto menjao izborni sistem u stabilnim demokratijama? Istražujući dizajniranje izbornih sistema u novim demokratijama Ben Rejli i Endrju Reynolds (1999) identifikuju tri glavna "talasa" promene izbornih sistema koji korespondiraju sa uticajnim talasima demokratizacije Samjuela Hantingtona (1991).³⁵ Prvi talas je vezan za Anglo-Američke demokratije koje karakterišu relativno homogena društva, baziran na jednom partijskom rascepu i dvopartijskom sistemu.³⁷ Rane kontinentalno evropske demokratije karakterisala je veća različitost društava (pluralnost) i samim tim i potreba da se različite grupe uključe (smeste, *accomodate*) u sistem. U mnogim slučajevima promena izbornog sistema išla je od izbornog sistema proste većine, preko dvokružnog većinskog sistema ka proporcionalnom sistemu (partijskih lista). Drugi talas je mnogo kraći od ostala dva. Izborni sistem je koincidirao sa istorijskim kolonijalnim vezama. Tako, na primer, 37 od 53 bivših Britanskih kolonija koristi većinski sistem proste većine. U 11 od 27 bivših frankofonskih teritorija koristi se Francuski dvokružni sistem, u ostalim proporcionalni sistem, koji je takođe korišćen u Francuskoj. Treći talas je dao i neke nove modele izbornih sistema i deluje kao da je promišljenije oblikovan. Ovaj poslednji talas izbornih reformi karakterišu bar dve stvari: 1) preferiranje neke vrste mešovitog (*mixed*) izbornog sistema; i 2) veći uticaj šire javnosti, tako da odluka više nije rezultat samo odluke partijskih elita, bilo internih ili eksternih.

U jednom broju država do izbornih reformi je dolazilo nakon smene fašističkih režima. Austrija, Italija i Nemačka su promenile izborne sisteme uvedene 1919. godine (tada su bili uvedeni proporcionalni, a izmene su ostale u okvirima podtipa ovog sistema). Klaus fon Bajme ukazuje kako je Nemcima decenijama govoreno da je Hitler mogao biti izbegnut uz pomoć britanskog izbornog zakona. Poslednjih godina, retrospektivni scenariji učinili su da izgleda verovatno da bi Nacisti došli na vlast čak i ranije u većinskom izbornom sistemu.³⁸ Španija i Portugalija su promenile izborne sisteme sedamdesetih godina, nakon autoritarnih režima koji su trajali nekoliko desetina godina. U poslednih pola veka dogodilo se četrnaest glavnih reformi.³⁹ Najvažnije su one koje su ostvarene tokom devedesetih godina dvadesetog veka (Italija, Japan i Novi Zeland). Novi Zeland je promenio izborni sistem 1993. godine a prvi put ga koristio 1996. Italija je pro-

³³ Lajphart, Lajphart, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 53

³⁴ Kasapović, Mirjana, 2002.: *Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, Politička misao*, (39) 3: 3-19. str. 14

³⁵ Richard S. Katz, (2008), *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 69

³⁶ Ben Raelly and Andrew Reynolds, (1999), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, *Papers on International Conflict Resolution* No. 2, Washington, DC: National Academy Press, prema, David M. Farrell David M. (2001), *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, str. 176-180

³⁷ Detaljnije o talasima izbornih reformi u: Slaviša Orlović, (2010). *Re-dizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur),: *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 76

³⁸ Jurgen Falter, *Hitler's Wahler* (Munich:Beck, 1991). prema: Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, *Institutional Engineering*, Volume 1, Oxford University Press, str. 19

³⁹ Richard S. Katz, *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008, str. 60

menila 1993. a prvi put koristila 1994, dok je Japan promenio izborni sistem 1994. a prvi put koristio 1996. godine. Francuska je 1958. godine uvela dvokružni većinski izborni sistem, a 1985. ga zamenila proporcionalnim po kojem su 1986. godine održani izbori, da bi iste godine vratila većinski dvokružni sistem, po kojem su ponovo održani izbori 1988. godine. Francuska je i 1962. godine uvela neposredni izbor predsednika republike, koji je na ovaj način prvi put biran 1965. godine. Izrael je 1992. godine uveo neposredan izbor premijera, a prvi put koristio ovaj sistem 2001. godine. U Finskoj je uveden neposredni izbor predsednika u dve faze 1988. i 1994. godine.

Francuska je nekoliko puta menjala izborni sistem.⁴⁰ Za vreme Četvrte Republike (1945-1958) korišćen je proporcionalni izborni sistem. Promenom u Petu Republiku, general De Gol je 1958. godine zamenio izborni sistem u većinski dvokružni. Preusmeravanjem podrške u drugom krugu, bilo je pitanje čiji će kandidat proći sa leve Socijalista ili Komunisti i koji kandidat sa desnice Unija za Francusku demokratiju (*Union pour la Démocratie Française - UDF*) ili Degolisti, Pokret za Republiku (*Rassemblement pour la République - RPR*). Kompeticija u prvom krugu se odvijala unutar koalicije sa leve i unutar koalicije sa desnice. U drugom krugu kompeticija se odvijala između kandidata leve i kandidata desnice. Lider Socijalista Fransoa Miteran je 1985. godine odlučio da promeni izborni sistem, iako su po tom sistemu oni pobedili 1981. godine. Razlog je bio strah od poraza na sledećim izborima na šta su ukazivala istraživanja javnog mnjenja i lokalni izbori. Očekivanja su bila da će proporcionalni izborni sistem povećati broj partija i učiniti situaciju u parlamentu fluidnom, što im može dati više manevarskog prostora. To se i desilo. Na izborima 1986. UDF i RPR su zajedno osvojili 277 od ukupno 577 mesta, ali su sa Nacionalnim Frontom koji je osvojio 35 mesta formirali većinu. Nakon ovih izbora vraćen je većinski dvokružni sistem. Francuska manipulacija izbornim zakonom nije poslužila kao upozorenje Italiji.

Italija je 1993. godine promenila izborni sistem iz proporcionalnog u mešoviti u okviru kojeg se 75% predstavnika bira po većinskom sistemu, proste većine, a 25% na regionalnim partijskim listama po proporcionalnom sistemu. Zbog ove proporcije Bajme ovaj izborni sistem naziva jednom varijantom većinskog sistema. Glavni razlog za promenu izbornog sistema u Italiji bila je duboka kriza parlamentarnog sistema. Pod pritiskom civilnog društva, izborna reforma je sprovedena na referendumu u aprilu 1993. godine, na osnovu kojeg se stekao utisak da izborna reforma uživa visok legitimitet pošto ju je odobrilo 82,7 % glasača. Očekivanje da će novi sistem istisnuti korumpiranu staru političku klasu nije ispunjeno.⁴¹ Po Sartoriju, nakon izbora 1994. i 1996. godine nije došlo do očekivanih efekata ovog sistema, već se fragmentacija partija nastavila.⁴²

Novi Zeland je 1993. godine sa britanskog većinskog sistema relativne većine, prešao na personalizovani proporcionalni sistem sličan nemačkom modelu. Ovoj reformi doprinela je novostvorena osetljivost prema manjinama, posebno Maorima.⁴³

U Novom Zelandu, Italiji i Japanu izborne reforme su bile izazvane, pre svega krizama partijskog sistema. Očigledna je bila pretpostavka da se na krizu partijskog sistema može reagovati i odgovoriti reformom izbornog sistema. U ovim zemljama su reforme sprovedene na različite načine. U Novom Zelandu, reforma je bila rezultat sofisticiranog intelektualnog dizajna, što je legitimisano na referendumu. U Italiji je do reforme došlo pod pritiskom javnosti, političkih i civilnih aktera i takođe je potvrđeno na referendumu. U Japanu je izborna reforma rezultat partijske

⁴⁰ Detaljnije u: Jürg Steiner, Markus M.L. Crepaz, 2007. *European Democracies*, Fifth Edition, Pearson Longman, New York, str. 63-68

⁴¹ Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Institutional Engineering, Volume 1, Oxford University Press, str. 17

⁴² Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, str. 96

⁴³ Stephan Ingh, "Electoral Reform in New Zealand", *Journal of Legislative Studies* (1995), 76-92.

nagodbe. Mirjana Kasapović smatra da je u sve tri zemlje reforma izbornog sistema sprovedena mimo volje glavnih stranaka i većine političara.⁴⁴

Institucionalno inženjstvo u Istočnoj Evropi dešavalo se u velikim razmerama. Na prvim višepartijskim izborima, od dvanaest zemalja, njih devet je koristilo većinski izborni sistem. Osam država je promenilo izborni sistem za sledeće izbore: četiri su uvele mešoviti (kombinovani) sistem a dve proporcionalni. Među onim zemljama koje su počele sa kombinovanim i proporcionalnim sistemom, zabeleženo je pet pokušaja institucionalnog dizajna.⁴⁵ U odnosu na klasičnu podelu izbornih sistema na većinske i proporcionalne, sve više se izdvaja novi tip, mešovitog (kombinovano) modela, koji se nalazi u rasponu između proporcionalnog i većinskog jednokružnog, ali je bliži prvom. Kod njega je efektivni broj partija manji a disproportionalnost veća. U Japanu i Rusiji mešoviti sistem se zove "paralelni", dok je u Nemačkoj i na Novom Zelandu "kompenzacijski". Ostala dva mešovita sistema u Mađarskoj i Italiji nisu ni paralelni (segmentirani) ni kompenzacijski. Relacija između dva dela mešovitog sistema može biti veoma kompleksna. Stiče se utisak da u mnogim zemljama mandati koji se dobijaju po većinskom sistemu imaju viši status u očima poslanika (MP) od onih koji se dobijaju na partijskim listama. Do kontaminirajućeg efekta više dolazi kada je paralelni nego kada je kompenzacijski mešoviti sistem.

Postoji modni trend u izbornim reformama. Tri glavne karakteristike ovog trenda su: 1. Preferiranje neke vrste mešovitog izbornog sistema. Mešoviti izborni sistem uveden je u Italiji, Japanu i Novom Zelandu, ali najpre u Venecueli 1993, Boliviji 1997, Mađarskoj 1990, Rusiji 2000 godine. 2. Veći je uticaj šire javnosti, u opredeljivanju za određeni izborni sistem. 3. Optiranje za model koji nudi povećanu ulogu birača u određivanju koji će konkretno kandidat biti izabran sa partijske liste (u Belgiji, Švedskoj i Austriji). Ovo je povezano i sa direktnim izborom predsednika u Finskoj i drugde, tako da izbor više nije rezultat samo odluke partijskih elita, bilo internih ili eksternih, već pre svega - birača.⁴⁶ Mešoviti (hibridni, kombinovani) izborni sistem pojedini autori smatraju "najboljim od oba sveta" (*the best of both worlds*), i to najpre J. Elklit (1992) a kasnije i M. Šugart i M.P. Vatenberg.⁴⁷ Sartori, se drži podela na većinske i proporcionalne izborne sisteme i ne pridaje veliki značaj mešovitim izbornim sistemima. Iako je svestan da su oni "u trendu", on ih naziva "lošim brakom" većinskog i proporcionalnog sistema i "šizoidnim izbornim sistemom". Sartori smatra da oni objedinjuju nedostatke oba sistema, drugim rečima da su uzeli najgore od oba sistema.⁴⁸ Jedan od paradigmatičkih mešovitih modela je izborni sistem Nemačke, koji je mešoviti po načinu glasanja, "ali je po ishodu savršeno proporcionalan za Bundestag u njegovoj celosti".⁴⁹ Zato se sledeći Ditera Nolena, ovaj sistem uobičajeno naziva "personalizovani proporcionalni", dok se na Novom Zelandu zove i "mešoviti-proporcionalni".

Različiti izborni sistemi su rezultat i različitih okolnosti u kojima su nastali. Oblikovanje izbornog sistema mora da bude prilagođeno datom političkom ambijentu. U izbornoj literaturi uglavnom je preovladavalo stanovište po kojem su izborni sistemi rezultat "velikih strategija" političkih elita i izbornih inženjera (Đovani Sartori). Po Dejvidu Farelju, ovakav pristup ignoriše mnoge slučajeve gde su birači imali veliki uticaj na oblikovanje izbornog sistema, kao što je Irska 1959. i 1968, ili

⁴⁴ Detaljnije u: Kasapović, Mirjana, 2002.: Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, Politička misao, (39)

⁴⁵ Beyme, Klaus Von, (2001), Institutional Engineering and Transition to Democracy, str. 21

⁴⁶ Richard S. Katz, (2008), Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008., str. 74

⁴⁷ Shugart, Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), 2001.: Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford

⁴⁸ Sartori, Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd, str. 96

⁴⁹ Sartori, Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, str. 95

Italija i Novi Zeland ranih 90-ih (slično tvrdi i Mirjana Kasapović). Birači u nekim slučajevima utiču na oblikovanje izbornog sistema, ali u svim slučajevima koriste izborni sistem.

Postavlja se pitanje ko inicira promenu izbornog sistema, ko donosi odluku o tome i po kojoj proceduri? Izborni sistem može biti menjan: 1. zahtevima vladajuće većine; 2. zahtevima i pritiscima javnosti; i 3. zahtevima i pritiscima spolja, na primer EU. Očigledno da izborni sistem nije u potpunosti egzogena institucija, jer može biti uveden i pod uticajem spoljnih faktora.⁵⁰ Članstvo u EU zahteva usvojen izborni sistem po kojem bi se birali poslanici za Evropski parlament.

U dizajniranju izbornog sistema dominiraju tri načina: samostalnom odlukom vladajuće stranke, kompromisom glavnih političkih stranaka ili grupacija, i konsenzusom svih glavnih političkih aktera. Ranije su glavnu ulogu u procesu promene izbornog sistema imale partijske elite. Izborni sistem ne treba menjati prema trenutnom odnosu snaga vladajućih većina već građenjem što šireg konsenzusa. Za reforme su neophodne kvalifikovane većine, a po pravilu dogovor vlasti i opozicije. Birači, obično, zahtevaju promenu izbornog sistema, ako je disproportionalan, ako nije personalizovan izbor, odnosno, ako poslanici nisu odgovorni biračima već partijama. Očigledno je da je birače lakše ubediti da se ide u pravcu promene izbornog sistema koji bi vodio ka personalizovanom izboru i većoj odgovornosti poslanika biračima. To znači, od zatvorenih lista ka otvorenijim listama, ali bi ih bilo teže ubediti da idu ka promeni koja bi smanjila moć birača u izboru svojih predstavnika. Isto tako, verovatnije je da će elite lakše podržati prelazak sa većinskog na proporcionalni, jer im nudi veću moć i važniju ulogu u izboru predstavnika, nego što je to slučaj u obrnutom pravcu, od proporcionalnog ka većinskom, pri čemu se iz njihovih ruku moć predaje biračima.

Instucionalni kontekst države zahteva određenu proceduru za promenu ili izmenu izbornog sistema. Izborni zakon može biti menjan, na primer, dekretom egzekutive, kao u Rusiji 1993, izmenom izbornog zakona koji negde zahteva supervećine (dvotrećinski), negde se predviđa promena ustava a negde referendum. Promena izbornog sistema narodnom inicijativom (*populariniciative*) primenjivana je u Italiji, gde pobednik nije mogao da kontroliše proces izbornih promena. Negde se zakoni menjaju lakše a negde teže. U Francuskoj su pobednici menjali izborni zakon 1951. i 1986. godine. Promena zakona koja ne odgovara biračima može rezultirati kaznom na izborima. Kada je slučaj da je izborni sistem teško promenljiv (u SAD zahteva ustavni amandman) i ima dugo trajanje, onda nema podsticaja da se pravila menjaju.⁵¹ Često su novi izborni sistemi nastajali nakon dugih diskusija i rasprava (Mađarska, Bolivija, Južna Afrika, Koreja, Tajvan i Fidži). Ako je vlada primorana da uđe u izbornu reformu, može se sakriti iza odluke građana na referendumu.⁵²

ZAŠTO SE MENJA IZBORNI SISTEM?

Nekada se izborni sistem menja kada se smatra da on simbolizuje nepopularni režim, pa postoji intenzivan pritisak javnosti da se on promeni, primer Japana, Italije i Venecuele. U Italiji je izmena izbornog sistema referendumom 1993. godine bila uperena protiv partokratije (*patitocrazia*). U Italiji i Japanu je korupcija bila razlog za pojačanim pritiskom za promenu izbornog sistema, dok su u Izraelu i Francuskoj, razlog bili nestabilnost i fragilne koalicije.

⁵⁰ Gallagher, Michael (2008). Conclusion, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 538

⁵¹ Gary, Cox, Making Votes Count, *Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, str. 18-19; lako je u par navrata bila rasprava u Britaniji i u drugim zemljama ali sistem ipak nije menjan. O raspravi o menjanju izbornog sistema u Britaniji, detaljnije u Farrell, str. 32-33

⁵² Richard S. Katz, *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. str. 69

Ako se ustanovi princip da vladajuća većina poseže za izmenama izbornom sistema, to znači da će neka nova većina učiniti isto. Postavlja se pitanje zašto bi vladajuća većina menjala izborni sistem po kojem je već došla na vlast.⁵³ **Postoji više razloga koji se navode zašto bi vladajuća većina mogla pristupiti izmeni izbornog sistema.**⁵⁴ Prvo, pobednici mogu verovati da je teško da i dalje pobeđe po postojećim pravilima. Nakon drugog svetskog rata partije centra su imale strah od partija sa oba kraja spektra. U Italiji je postojao strah sa leve od komunista. U Francuskoj bojazan od desnice (Degolista), a u Italiji od neofašista. Socijalisti u Francuskoj, iako su 1981. godine pobedili, uplašili su ih lokalni izbori i istraživanja javnog mnjenja, pa su posegnuli za izmenama izbornog sistema i zamenili su izborni sistem sa većinskog u proporcionalni. Nije se desio očekivani efekat ove promene, pa su 1986. izgubili po izbornom sistemu koji su sami usvojili. Širak je iste godine vratio većinski dvokružni sistem (1986). Poruka je jasna, izborni sistem ne treba menjati zbog očekivanih kratkoročnih prednosti i benefita jer se to može obiti o glavu bumerang efektom. Drugo, pobednici ne kontrolišu situaciju u potpunosti i hoće da nametnu reforme dok mogu. Treće, postoje podeljeni interesi među članovima pobedničke koalicije. Četvrto, oni koji su u poziciji da menjanju izborni sistem optimističniji su u pogledu njihovih šansi sa novim sistemom ili precenjuju njihove moguće posledice. Peto, partije mogu vrednovati dugoročne efekte promene izbornog sistema u odnosu na kratkoročne izborne prednosti. Šesto, partije mogu želeći da trguju izmenama izbornog sistema i njegovim prednostima u zamenu za postizanje drugih ciljeva. Svaka strana u procesu dizajniranja izbornog sistema će nastojati da predstavi da ono što je dobro za njih, to je dobro i za društvo, kako kaže Nolen: "Političke stranke žigošu, istina, nedostatke kojima su one pogođene."⁵⁵ **Kao što izborni sistemi omogućavaju da se razreši igra moći i izmere nosioci moći u društvu, tako je i optiranje za određeni izborni sistem pitanje odnosa moći.** Otuda je opredeljivanje za određeni sistem rezultat kompromisa političkih snaga u jednom društvu, a neretko i vlasti i opozicije.

KRITERIJUMI ZA VREDNOVANJE IZBORNOG SISTEMA

Opredeljivanje za izborni sistem, najčešće proizilazi iz biranja uloge koju smatramo da treba da igra partijski sistem. Ali do toga dolazimo samo uz pretpostavku ako znamo političke konsekvence izbornih sistema. Svaki izborni sistem ima svoje prednosti i mane, odnosno, "nijedan izborni sistem nije najbolji apsolutni i za svako doba."⁵⁶ **Mišljenja i stavovi po pitanju razlika između većinskog i proporcionalnog sistema se ne razlikuju toliko po pitanju efekata ova dva sistema, već neslaganja postoje u pogledu značaja koji se pridaju tim efektima.**⁵⁷ Proporcionalisti teže da pridaju veći značaj *reprezentativnosti* vlasti, dok zagovornici većinskog sistema vide *spособnost upravljanja* kao značajniju osobinu. Neophodno je uzeti u obzir istoriju države (društva), socijalnu i političku strukturu, političku kulturu i tradiciju, kao i sisteme vrednosti u potrazi za najboljim (ili najmanje lošim) rešenjem, pošto idealnih, očigledno, nema.

Postoji više kriterijuma vrednovanja izbornih sistema: predstavljanje različitih grupa (manjina, žena), društvenih interesa i političkih mišljenja.⁵⁸ Predstavljanje se ilustruje odnosom između osvojenih glasova i dobijenih mandata. Problem je što proporcionalnost nosi opasnost fragmen-

⁵³ Kasapović, Mirjana: "Stranke i političari općenito se teško i rijetko odlučuju na promjenu pravila prema kojima su izabrani i nerado se sučeljavaju s neizvjesnošću koju u političku arenu unose nova pravila izbornoga natjecanja i "političke igre" u cjelini." Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, Politička misao, (39) 3: 3-19, Str. 14-15

⁵⁴ Richard S. Katz, Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. str. 61-63

⁵⁵ Dieter Nohlen, 1992, Izorno pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, str. 212

⁵⁶ Sartori Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, str. 97

⁵⁷ Arend Lijphart, Constitutional Choices for New Democracies, u: Essential Readings in Comparative Politics, Edited, Patrick O'Neil & Ronald Rogowski, (2004), W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238), str. 232

⁵⁸ Nolen: "..., klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni", u: Nolen, Kaspaović, Izborni sistemi Istočne Evrope, str. 9

tacije partijskog sistema i destabilizovanja političkog sistema. Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Često se udovoljavanje jednom zahtevu (funkciji koju treba da ispuni) odražava na zanemarivanje ili na štetu drugog.

Reynolds i Rejli savetuju: "Kada smišljate izborni sistem najbolje je početi od liste kriterijuma koja sažeto govori o onome šta želite da postignete, šta da izbegnete i, u jednom širem smislu, kako želite da vam izgledaju parlament i vlada".⁵⁹ Pre nego što se učini izbor ili promena, važno je utvrditi kriterijume za vrednovanje izbornih sistema. Majkl Galager, navodi sledeće kriterijume⁶⁰: 1. Verodostojno predstavljanje preferenci birača; 2. Socio-demografska predstavljenost u parlamentu; 3. Personalna (lična) odgovornost poslanika (MPs) izbornim jedinicama; 4. Maksimalna mogućnost participacije birača; 5. Kohezivne i disciplinovane partije; 6. Stabilna i efikasna vlada; 7. Identifikovanost opcija koje će vladati; 8. Mogućnost birača da promene vladu. Neki od ovih kriterijuma se odnose na proces a neki na ishode. 1. **Reprezentativnost** je jedan od ključnih i univerzalnih kriterijuma za vrednovanje izbornih sistema. Kod većinskih jednokružnih sistema, proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, proporcionalnost je najmanja a broj bačenih glasova najveći. Odmah iza njega su većinski dvokružni i sistema alternativnog glasanja (u Australiji). Kod proporcionalnog sistema proporcionalnost je jedna od najvećih prednosti, ali je broj bačenih glasova relativno mali. Mešoviti paralelni sistem je u ovom pogledu lošiji od mešovitog kompenzacijskog koji pruža mogućnost da se disproportionalnost koju proizvodi izbor po većinskom sistemu kompenzuje izborom sa liste po proporcionalnom sistemu. 2. Drugo pitanje je **koliko parlament odlikava socijalnu strukturu društva** kao "mikrokosmos" (žene, etničke i druge grupe). Smatra se da većinski jednokružni sistem defavorizuje izbor žena, za razliku od proporcionalnog. Kod ovog pitanja je važna i politička kultura, ili stepen konzervativizma određenog društva. 3. **Lična odgovornost poslanika izbornoj jedinici i biračima** je važnija od uticaja partijskih aparatčika na njih. Kod zatvorenih lista odgovornost poslanika je najmanja. Kada je broj predstavnika koji se bira u jednoj izbornoj jedinici mali (*district magnitude*) veće su šanse da se učini vidljivim koji kandidat dobija mesta i predstavlja izbornu jedinicu. On ima šanse da im više bude odgovoran. 4. **Mogućnost birača da što više učestvuju u izboru predstavnika** je sledeći važan kriterijum. Kod većinskih jednomandatnih izbornih sistema i kod proporcionalnog sistema sa zatvorenim listama mogućnosti birača da učestvuju u izboru su male, jer se izbor svodi na "Da" jednoj opciji i "Ne" ostalim. Biračima su mogućnosti izbora veće kod mešovitih sistema jer mogu da biraju i pojedinačnog kandidata po većinskom i partijaku listu po proporcionalnom sistemu, što znači da imaju dva glasa. Takođe, veće su mogućnosti izbora i kod sistema otvorenih lista, a posebno kod proporcionalnog sistema sa pojedinačno prenosivim glasom. Empirijski dokazi pokazuju da kada su ostale stvari iste, proporcionalni sistem povećava izlaznost birača na izborima. 5. Obzirom da su političke partije suštinska komponenta savremene demokratije, **važno je da izborni sistem promovise kohezivne i disciplinovane partije**. Sistemi sa zatvorenim listama neminovno produkuju veću lojalnost partiji. 6. **Ideja stabilne i efikasne vlade** je uz reprezentativnost jedan od univerzalnih kriterijuma. Kod većinskog sistema proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, (osim Indije i Australije), gotovo uvek proizvodi jednopartijsku vladu koja ima šanse da izdrži pun mandat. Pad vlade na polovini mandata i prevremeni izbori su verovatniji u ostalim izbornim sistemima. Međutim, teško je pojednostaviti stvari i zaključiti kako ostali izborni sistemi vode nestabilnim vladama. Oko ovog pitanja su podeljena mišljenja. Evidentno je da proporcionalni sistem dovodi do koalicione vlade. Dejvid Farel smatra da postoji tzv. *trade-off* između stabilnosti i proporcionalnosti⁶¹ dok Arend Lajphart zaključuje da je daleko

⁵⁹ Reynolds, Andrew and Ben Reilly (1997), *The International IDEA Handbook for Electoral System Design*, Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance. Str. 9

⁶⁰ Gallagher, Michael, Conclusion, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578), str. 571; detaljnije str. 571-575

⁶¹ Farrell, David M. (2001). *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, New York: Palgrave, str. 204/206

od toga da su koalicione vlade nestabilne, ali u svakom slučaju je kod njih veća proporcionalnost. Lajphart smatra da nema dokaza da su jednopartijske vlade odgovornije od koalicionih, jer su koalicione vlade bliže centru na političkom spektru, a samim tim bliže potrebama građana od vlada koje su ili levičarske ili desničarske.⁶² 7. **Mogućnost birača da identifikuju opcije koje će vladati nakon izbora** je važna kako bi učinili pravi izbor. Ova dimenzija je naglašenija kod izbornog sistema proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, jer birači tačno znaju koje su alternative. 8. Sa druge strane identifikovanosti je **mogućnost birača da smene, odnosno otkazu poverenje vladi** je važan kriterijum. Takođe, u većinskom sistemu proste većine, čiji je epilog jednopartijska vlada, birači mogu da ukažu ili otkazu poverenje postojećoj vladi. Kada su koalicione vlade, birači imaju manju identifikovanost, vlada nije jedinstven akter i nije sigurno da bi ista vlada opstala, već je moguće da neka partija ostane u vladi a druga ispadne iz nje.

Očigledno je da pojedini izborni sistemi imaju visok rejting, prema jednoj vrsti kriterijuma i nizak prema drugoj. Oni koji preferiraju stabilnu i efektivnu vladu, jasnu identifikovanost alternativa u odnosu na manjkavost ostalih kriterijuma, izabraće većinski izborni sistem proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama. Ako se prednost daje visokoj proporcionalnosti i disciplinovanim partijama optiraće se proporcionalni sistem sa zatvorenim listama i sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou. Kada se preferira visoka proporcionalnost, visok stepen participacije, i visoka odgovornost poslanika gravitiraće se prema proporcionalnom izbornom sistemu pojedinačno prenosivog glasa i sistemu sa otvorenim listama. Prema Majklu Galageru, mešoviti kompenzacijski sistem će imati visoke ocene (*score*) u skoro svim pomenutim kriterijumima. Nije jednostavno postići neophodan stepen saglasnosti o pojedinim modelima. Kako zapaža Diter Nolen: "Različiti interesni položaji i koalicijska razmišljanja stranaka sudionica dopuštali su samo negativne koalicije, ali ne i većinsku saglasnost o modelu."⁶³

O ČEMU VODITI RAČUNA PRILIKOM OPTIRANJA ILI PROMENE IZBORNOG SISTEMA

Postavlja se pitanje koji izborni sistem je optimalan za podeljena društva. Proporcionalni izborni sistem je bio povezan sa širenjem demokratije i uvođenjem opšteg prava glasa, ali se povezuju i sa društvima segmentiranog pluralizma (Belgija, Holandija, Švajcarska), a samim tim i sa određenim modelom demokratije - konsenzualnim.⁶⁴ Logično je očekivati da društva koja su podeljena etničkim, religijskim, i lingvističkim rascepima optiraju za proporcionalni izborni sistem. Onim državama koje još uvek nisu demokratske, a koje su prožete različitim etničkim i religijskim podelama, ne savetuje se većinski izborni sistem relativne većine. To je najbolje iskazao Lari Dajamond: "Ako je ijedna generalizacija o institucionalnom dizajnu održiva, s obzirom na krvave ishode brojnih političkih sistema koji su nastojali da isključe glavne grupe društvenih rascepa iz vlasti, to je da se ne savetuje većinski sistem (relativne većine, S.O.) za zemlje sa dubokim etničkim, regionalnim, verskim ili drugim emocionalnim i polarizovanim podelama."⁶⁵ Bendžamin Rejli pokušava da odgovori na pitanje koji izborni sistem može da pomogne de-

⁶² Lajphard, Arendt, (1994). Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 144

⁶¹ Farrell, David M. (2001). Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York: Palgrave, str. 204/206

⁶² Lajphard, Arendt, (1994). Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 144

⁶³ Dieter, Nohlen, 1992, Izorno pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, str. 215

⁶⁴ Dieter, Nohlen, 1992, Izorno pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, str. 109

⁶⁵ Diamond, Larry, 1999, Developing Democracy, toward consolidation, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, str. 104; On dodaje: "Kada su grupe društvenih podela oštro definisane i identiteti duboko polarizovani (i Intergrupne nesigurnosti i sumnje), najvažniji imperativ je da se izbegne široko i neodređeno isključivanje iz vlasti bilo koje značajne grupe."

mokratiji koja je podeljena dubokim društvenim rasepima.⁶⁶ Političari u podeljenim društvima imaju snažan podsticaj da "igraju na etničku kartu", naročito u vreme izbora kako bi mobilisali i privukli birače. U ovim društvima potrebno je naći model koji bi vodio interesničkoj akomodaciji i multietničkim političkim partijama, i umerenim partijama centra. Reijli vidi važnu ulogu izbornog sistema u sprovođenju konflikt-menadžmenta. Postoji konvencionalna tvrdnja da je proporcionalni izborni sistem bolji za podeljena društva, kao ključni element konsensualne demokratije (Lajphart), jer razvija mehanizme deljenja vlasti (*power-sharing*). Ovo je prisutno u Holandiji, Belgiji i Švajcarskoj. Glavni argument je da putem partijskih lista pojedine etničke grupe, uključujući i manjine, mogu sebe identifikovati, definisati i reprezentovati u okviru etnički definisane partije, u srazmeri sa njihovim procentom u određenoj političkoj zajednici. Nasuprot ove "ortodoksije", oslanjajući se na Donalda Horovica, Rejli zagovara izborni sistem u kojem političari ne bi zavisili samo od birača svoje etničke grupe. Jedna od ideja (izborna inovacija) je korišćenje preferencijalnih izbornih sistema koji ohrabruju birače da rangiraju svoje preference među različitim partijama i kandidatima na glasačkom listiću. Takvi sistemi su alternativni glas (većinski sistem u jednomandatnim izbornim jedinicama apsolutne većine) i pojedinačno prenosivi glas (proporcionalni sistem sa višemandatnim izbornim jedinicama). Ovi sistemi ohrabruju političare da vode kampanju koja nije usmerena samo ka svojoj etničkoj grupi, već zbog drugog stepena podrške, potrebni su apeli i ka biračima drugih grupa. Ovaj pristup Reijli naziva "centripetalizam", a ogleda se u sledeće tri dimenzije: 1. postojanje izbornog podsticaja političara u kampanji da privuku birače drugih etničkih grupa, što ohrabruje kandidate da imaju umereniju retoriku; 2. omogućava se arena pregovaranja u kojoj politički akteri različitih grupa imaju podsticaj da postizu dogovore oko izborne podrške i pojedinih važnih pitanja; i 3. razvoj partija centra i multietničkih političkih partija ili koalicija.⁶⁷ Autor navodi primere Severne Irske, Estonije, Fidžija, i Papua Nove Gvineje.

Važna dimenzija izbornih reformi su demokratske vrednosti, kao što su direktan izbor predstavnika, predstavljanje različitosti društva u odnosu na predstavljanje posredovano partijama, kao i vlada odgovorna građanima. U demokratskim, pa čak i u autoritarnim i totalitarnim režimima, vlastodršci teže da dobiju legitimitet vladanja na izborima i da se bar pokriju nekakvom demokratskom legitimacijom. U odnosu na vreme kada nije bilo važno ko glasa, već ko broji glase, danas su osnova demokratske legitimnosti fer i poštene izbori. Ali to ne znači da se ne može manipulirati pravilima sa ciljem da bi se dobili izbori. Na primer, iako je Britanija primer sa izbornim sistemom koji je rezistentan na promene, u periodu između 1945. i 1987. godine održano je dvanaest opštih izbora a samo su se tri puta izbori održali sa istim granicama izbornih jedinica u odnosu na prethodne izbore (*redistricting*).⁶⁸ Važna pouka kod promene izbornih sistema je da se promenom same mehaničke izbora ne može u potpunosti uticati na izborne rezultate, jer postoje i drugi faktori koji utiču na ishod izbora.

Postoji određeni broj važnih **napomena koje treba imati u vidu prilikom redizajniranja političkih institucija**, to u najvećoj meri važi i za izborne sisteme.⁶⁹ Prvo, postoji nedovoljno znanje o tome koje institucije vode do kakvih ishoda. Drugo, ne postoji saglasnost kojim ishodima i vrednostima se daje prioritet. Treće, ne postoji spremnost da se u argumentovanoj raspravi, deliberaciji, konsultativnom demokratijom izvagaju različite argumentacije, preference i utvrde prioritete. Četvrto, u vremenu procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i mešovitim

⁶⁷ Benjamin Reilly, Isto, str. 159

⁶⁸ Richard S. Katz, (2008), Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?, u: The Politics of Electoral Systems, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 72

⁶⁹ O ovome detaljnije u: Slaviša Orlović, (2010). Re-dizajniranje političkih institucija, u Pavlović, Vukašin (ur).: Kvalitet političkih institucija, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 93-95

suvereniteta, političke elite nisu u potpunosti samostalne kod odabira pojedinih institucija. Peto, za institucije je, uz adekvatan odabir, od posebne važnosti njihovo prihvatanje i oživotvorenje. Šesto, veoma je važno do koje mere institucije korenspondiraju, odnosno, koliko su saglasne sa društvenim normama. Sedmo, nije uvek jasno ko donosi odluku o tome koje institucije su bolje ili primerenije. Osmo, iste institucije ne daju iste ishode u različitim društvenim kontekstima. Deveto, što su slabije institucije, jača je lična vlast onih koji su na njihovom čelu. Deseto, u dizajniranju političkih institucija neophodno je poznavanje sklonosti jednog naroda, njegove tradicije i političke kulture. Kada su institucije "dobre", one izvršavaju povereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju delotvorne (učinkovite). Kada institucije ne uspeju da ispune zahteve zbog kojih su uvedene, zahteva se njihova promena.

Endriju Reynolds i Ben Rejli, navode određeni broj saveta dizajnerima izbornih sistema.⁷⁰ **Očuvajte jednostavnost.** Efikasni i održivi izborni sistemi biće oni koji su lako razumljivi glasačima i političarima. **Ne bojte se inovacija.** Mnogi današnji izborni sistemi su bili inovativni i treba učiti iz iskustva drugih. **Obratite pažnju na kontekstne i vremenske činioce.** Ne treba ih donositi u vremenskom tesnacu i vakuumu. Uspeh izbornog sistema zavisi od srećnog braka političkih institucija i političke kulture. **Ne potcenjujte biračko telo.** Iako je važna jednostavnost, ne treba potceniti mogućnost glasača da koriste različite sisteme. Iskustva novih demokratija ukazuju na razliku između "funkcionalne" pismenosti i "političke" pismenosti. Neretko postoji želja kod birača da izraze sofisticiran izbor političkih preferenci. **Radite u korist uključivanja svih značajnih interesa.** **Postupak opredeljivanja za određeni izborni sistem je važan za osiguranje njegove legitimnosti.** Ne treba da važi za jednu partiju ili za jednu vladu, a da se promenom partije ili vlade menja i sistem. **Gradite legitimnost i prihvatljivost od svih bitnih strana.** Sve grupacije žele da budu deo demokratskog procesa i da imaju osećaj da je izborni sistem koji se nudi korektan i da im nudi izgleda da uspeju na izborima. **Pokušajte što više uvećati uticaj glasača.** Obzirom da birači mogu birati između partija, između kandidata različitih partija i između kandidata iste partije, važno je da veruju da njihov glas može uticati na izbor vlade, a ne samo na sastav parlamenta.

Želja da se uveća uticaj birača, trebalo bi uravnotežiti sa podrškom koherentnim političkim partijama. Usitnjeni i fragmentirani parlament može otežati održivost demokratije. **Dugotrajna stabilnost i kratkoročne prednosti nisu uvek spojive.** Kratkoročni uspeh jedne partije može voditi dugoročnoj nestabilnosti, raspadu sistema i konfliktima. **Ne treba misliti o izbornom sistemu kao o leku (panaceji) za sve bolesti.** Njegov efekat zavisi i od drugih varijabli, kao što je politička kultura. **Ne treba ni potcenjivati uticaj izbornog sistema.** Oni su ključni za izgradnju stabilnog uređenja, jer odgovarajuće institucije mogu voditi smanjenju konflikata i većoj odgovornosti vlasti. **Imajte na umu volju birača da prihvati promene.** Promena izbornog sistema može biti dobra ideja političkih stručnjaka, koji razumeju mane postojećeg sistema, ali ako nisu dobro predstavljeni javnosti, ona može odbiti da se u to petlja ili sumnjati da je to želja političara da ih preprave u svoju korist. **Ne smatrajte da se defekti mogu lako otkloniti kasnije.** **Ne robujte prošlim izbornim sistemima.** Neće stari sistem isto delovati u novim okolnostima. Mapa izbornih sistema značajno odražava kolonijalnu mapu od pre sto godina. Britanske kolonije koriste većinski jednokružni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama (*first-past-the post*), mnoge države pod francuskim uticajem koriste većinski dvokružni sistem, a bivše belgijske i holandske kolonije često se opredeljuju za varijante proporcionalnog izbornog sistema koje se koriste u kontinentalnoj Evropi. **Procenite moguće uticaje izbornog sistema na nove društvene konflikte.** Obzirom da su izborni sistemi, između ostalog, i sredstvo za rešavanje konflikata,

⁷⁰ Andrew Reynolds i Ben Reily, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2005. engl. Str. 159-164

važno je da oni smanjuju tenzije u društvu, ili bar da ih ne povećavaju. **Isprobajte i zamislite neobične i neželjene situacije.** Izborni sistemi treba da se oblikuju kako bi se izbegle greške iz prošlosti. **Među ograničenjima i preprekama** koje se javljaju na putu odabira izbornog sistema mogu se identifikovati razlozi koji su specifični za pojedine države (kolonijalni, regionalni, kulturno-istorijski), razlozi pristrasnosti onih koji odlučuju o odabiru, i pristrasnošću međunarodnih aktera, eksperata i birokrata, koju su angažovani u konfliktnim situacijama tranzicijskih država a rukovođeni iskustvima i primerima svojih zemalja.

ŠTA NIJE U REDU SA IZBORNIM SISTEMOM U SRBIJI

U Srbiji je 1990. godine uveden većinski dvokružni izborni sistem. Na insistiranje opozicije 1992. godine, ovaj sistem je zamenjen proporcionalnim sistemom sa devet izbornih jedinica. Na parlamentarnim izborima 1997. bilo je 29 izbornih jedinica i od 2000. godine Srbija je jedna izborna jedinica. Sve vreme cenzus iznosi 5%, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D'Ontovoj formuli. Poslednja izmena izbornog sistema sprovedena je 2003. godine kada je za partije manjina ukinut izborni cenzus i uveden prirodni prag. Povremeno se u Srbiji javljaju ideje i zahtevi za promenama izbornog sistema, koji su najčešće podstaknuti statusom mandata poslanika i pitanjem "blanko ostavke". Neka važna pitanja se ili ne pominju ili su u potpunosti u drugom planu. Zahtevi za izmenama izbornog sistema nisu praćeni adekvatnom debatom i raspravom (deliberacijom) o prednostima i manama pojedinih sistemskih rešenja ili o tome kuda vode pojedina rešenja. Postoji više aspekata izbornog sistema u Srbiji koji su predmet kritike i zbog čega se inicijaju njegove izmene. Uvidom u pojedine inicijative, mogu se izdvojiti tri grupe razloga. Prvo, sastav parlamenta je izrazito partijski fragmentiran (deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, odnosno, ukupno 23 parlamentarne stranke) i postoji težnja ka ukрупnjavanju (defragmentaciji) partijskog sistema; drugo, poluneposredni, ili poluposredni izbor poslanika; treće, imperativni mandat i "blanko ostavke"; četvrto, teritorijalna nereprezentativnost, pri čemu 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu a većina poslanika je iz Beograda i Novog Sada; i kao rezultat svega prethodnog - nizak nivo poverenja u partije i u parlament.⁷¹

FRAGMENTIRANI PARLAMENT

Do partijske fragmentiranosti parlamenta dolazi, pre svega, zato što manje partije izbegavaju delovanje cenzusa na izborima, pojavljuju se na listama većih partija, a onda u parlamentu izdvoje svoj poslanički klub. Na parlamentarnim izborima 2008. godine, od 574 registrovanih stranaka, bilo je prijavljeno 22 liste. Cenzus je prošlo pet lista, a prirodni prag koji važi za partije manjina - svega tri partije. I pored toga, u Skupštini Srbije 2010. godine evidentirano je deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, ili ukupno 23 parlamentarne stranke. To govori o indirektnoj parlamentarizaciji - manje partije dobijaju mandate na listama većih, pa izdvoje poslanički klub i fragmentiraju partijski sistem. Ovo se može rešiti odlukom da se poslanički klubovi u parlamentu formiraju na osnovu podnetih lista na izborima, ili da poslanici koji su dobili mandat na listi jedne koalicije ili partije, ne mogu pristupiti drugom poslaničkom klubu.

POLUNEPoSREDNI ILI POLUPOSREDNI IZBORNI SISTEM

U Srbiji se koristi proporcionalni izborni sistem. Kod ovog sistema moguće je da redosled na listi raspoređuje ili određuje partija i tu je fiksna redosled koji se ne može menjati. To su sistemi sa nepreferencijalnim, odnosno sa zatvorenim ili blokiranim listama (*closed or blocked lists*). Drugu grupu čine preferencijalni sistemi, sa otvorenim ili neblokiranim listama (*open or unblocked lists*).

⁷¹ O ovome smo već pisali u: Slaviša Orlović, (2010). Re-dizajniranje političkih institucija, u Pavlović, Vukašin (ur.); Kvalitet političkih institucija, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 89

U Srbiji, od 2000. godine uneta je novina koja nije karakteristična za proporcionalne sisteme i zbog čega se ovaj sistem ne može jednostavno svrstati ni u sisteme otvorenih, ni zatvorenih lista. Podnosilac liste je slobodan da sa podnete liste odredi ko dobija mandat nezavisno od rednog broja na listi i bez jasnih kriterijuma. Na taj način se krši neposredno izražena volja birača na izborima i gubi neposrednost izbora, jer između birača i parlamenta posreduju političke partije. Partije, odnosno, predlagači lista, sastavljaju liste i određuju redosled kandidata pre izbora, a nakon izbora odlučuju ko dobija mandata i ulazi u parlament.⁷² Ovo se može rešiti na više načina. Najjednostavnije je da liste budu u potpunosti zatvorene (i za partije, kao i za birače) i da partije ne mogu menjati redosled ko sa partijske liste dobija mandat, već da se to realizuje prema redosledu podnete izborne liste. Drugi način rešavanja ovog problema je uvođenje sistema koji biračima omogućava da izraze svoju preferencu na podnetoj listi. Kako smatraju Andre Ble i Luj Masikot: "sistem koji glasačima omogućuje da izraze stepen preferencije je bolji od onog sistema koji to ne nudi."⁷³ To se može ostvariti preferencijalnim glasanjem ili malo komplikovanijom metodom - panaširanjem. Panaširanje je mehanizam koji se koristi u nekim proporcionalnim izbornim sistemima sa otvorenim listama, a koji omogućava biračima da glasaju za više kandidata sa više različitih partijskih lista. Preferencijalno glasanje i panaširanje imaju pozitivan efekat u povećanoj ulozi birača i smanjenoj ulozi partija prilikom izbora poslanika, ali negativno deluju na jedinstvo stranke, jer se istovremeno odigravaju dve kompeticije; jedna između stranaka, a druga unutar stranaka.⁷⁴ Treći način je uvođenje mešovitog, odnosno, personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema. U tom slučaju, jedan broj poslanika bi se birao većinskim sistemom proste većine (na primer 50%, ili jedna polovina), a druga polovina proporcionalnim sistemom.

IMPERATIVNI MANDAT I "BLANKO OSTAVKE"

Jedan od najvećih problema, od svih sistemskih rešenja koja se tiču partija, poslanika i parlamenta je, ipak, jedna vrsta imperativnog mandata. Prilikom usvajanja Ustava 2006. godine, među predstavnicima političkih partija očigledno je postojala saglasnost da se usvoji rešenje po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke. U cilju suzbijanja transfera i trgovine mandatima u novom Ustavu Republike Srbije (2006) u članu 102. stav 2 usvojeno je rešenje: "Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika". Na ovaj način poslanik raspolaže mandatom samo u trenutku dok potpisuje neopozivu blanko ostavku kojom mandat predaje na raspolaganje rukovodstvu stranke. Ovo se može interpretirati kao pokušaj uvođenja imperativnog mandata koji ne postoji u zakonodavstvu zemalja Evropske unije.⁷⁵ Način određivanja kandidata za poslanika sa partijske liste, kao i institucija blanko ostavke, predmet su kritika Evropske unije i drugih autoritativnih međunarodnih organizacija. Rešenje ovog problema je pre svega promena člana 102. drugi stav Ustava. Kako do toga iz proceduralnih i političkih razloga nije lako doći, partije mogu pokazati spremnost da uvažavaju princip slobodnog mandata.

SLABA GEOGRAFSKA (TERITORIJALNA) REPREZENTATIVNOST

Teritorijalna nereprezentativnost parlamenta u Srbiji ilustruje se činjenicom da 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu a većina poslanika je iz Beograda i Novog Sada. Saziv Narodne Skupštine Republike Srbije nakon parlamentarnih izbora 2008. godine ima dominantno poslanike iz Beograda i Novog Sada, dok veliki broj - 72 (od ukupno 150 opština, 23 grada i glavni

⁷² Član 84. Zakona o izboru narodnih poslanika ("Službeni glasnik Republike Srbije" broj 35/ 2000)

⁷³ André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications (str. 49-83), str. 76

⁷⁴ André Blais and Louis Massicotte, 1996. Electoral Systems, str. 78

Grad) uopšte nema predstavnika u parlamentu. Tačnije 1.584.304 stanovnika, odnosno građana, nije predstavljeno u Skupštini Srbije. Među opštinama koje nemaju svoje predstavnike u parlamentu, najviše je malih opština. Međutim, ima onih koje su centri okruga kao što je Pirot (centar Pirotskog okruga), ali i regionalni centri, kao što su Indija, Sjenica, Čuprija, Arandelovac, Gornji Milanovac i drugi. Beogradski okrug u sazivu Narodne skupštine (2008) ima 84, Vojvodina 58, a ostatak Srbije ukupno samo 108 poslanika i poslanica. Ostaju otvorena pitanja predstavljenosti pojedinih manjina. Romi nisu zastupljeni u sazivu Skupštine od 2008. godine. Procenat žena, iako je od 2000. do 2008. godine porastao za 100% (sa 10-ak % na 20-ak %), i dalje je ispod nivoa koji očekuju OSCE ili Interparlamentarna unija.

I pored toga što su pojedini stručnjaci i predstavnici akademske zajednice koji se bave ovim pitanjima, na vreme skretali pažnju, njihov uticaj je ostao minoran. Uloga "spoljnih evaluatora" je ostala ključna (Venecijanska komisija, Evropska komisija). Oni su autoritarivniji i njihovi stavovi imaju impuls imperativa. Dovoljno je reći "evropski standardi" ili "uslov za članstvo u EU". **U Srbiji će se izbori učiniti demokratskijim i neposrednijim, prvo, kada se isključi ili bar redukuje uloga partija, da više ne posreduju između volje birača iskazane na izborima i sastava parlamenta, određujući koji kandidati dobijaju mandat nezavisno od redosleda na listi; i drugo, kada se ukine institucija "blanko ostavki". Bez slobodnog mandata nema ni slobodnog parlamenta, već samo glasačke mašine koja sledi partijske upravljače.**

ZAKLJUČAK

Svaki izborni sistem ima svog advokata među vodećim autoritetima u ovoj oblasti političkih nauka. U akademskoj zajednici i među ljudima koji se dublje bave ovim pitanjima, ne postoji saglasnost, tačnije, postoje brojne razlike u pristupu dizajniranju i redizajniranju izbornih sistema.⁷⁶ U svojoj knjizi *Democracy and Election*, Ričard Kac (*Richard S. Katz*), zaključuje da izbor najboljeg izbornog sistema za datu zemlju - ultimativno zavisi od toga "ko ste, gde ste, i gde želite da idete".⁷⁷ Čak i kada se kopiraju određeni izborni sistemi, ostaju razlike koje se tiču specifičnosti određene države, političke kulture, veličine izbornih jedinica i broja birača u njima. Tiranima ne treba politička nauka. Njih ne interesuje kako funkcionišu institucije, već kako se održati na vlasti, a za to institucije nisu nužne. Naprotiv, mogu biti smetnja. Ne postoji jedan idealan ni najbolji izborni sistem koji univerzalno važi nezavisno od datih okolnosti. Neophodno je uzeti u obzir istoriju države (društva), socijalnu i političku strukturu, političku kulturu i tradiciju, kao i sisteme vrednosti u potrazi za najboljim (ili najmanje lošim) rešenjem, pošto idealnih, očigledno, nema. Postoji više kriterijuma vrednovanja izbornih sistema: predstavljanje različitih grupa (manjina, žena), društvenih interesa i političkih mišljenja.⁷⁸ Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Često se udovoljavanje jednom zahtevu (funkciji koju treba da ispuni) odražava na zanemarivanje ili na štetu drugog.

⁷⁵ Imperativni mandat postoji još samo u nekim državama, kao što su Bangladeš, Južnoafrička Republika, Panama i Indija.

⁷⁶ O ovome smo detaljnije pisali u: Slaviša Orlović, 2010, Politčke konsekvence izbornih sistema, u: Politikološki ogledi, Službeni glasnik, str. 179-172

⁷⁷ Richard S. Katz, *Democracy and Election*, str. 308

⁷⁸ Nolen: "..., klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni"; u: Nolen, Kaspaović, Izborni sistemi Istočne Evrope, str. 9

ELECTORAL SYSTEM AND INSTITUTIONAL DESIGN

Abstract: *This paper is dealing with electoral systems designing. The article discusses the questions of the electoral system's importance, what are the factors influencing electoral systems, and vice versa, what are the electoral system's influences. The electoral systems are mostly stable and resistant to change. Their changes are neither easy nor simple, and they are among those political institutions that, in stable democracies, change "very rare and very hard." This paper is focusing electoral reforms, how and why the electoral system is being changed. The voters, usually, request electoral system change when it appears disproportional, non-personalized and if the elected representatives are not accountable to the voters. The various electoral systems are the result of circumstances. They can be modified by: 1. ruling majority requests; 2. public requests and pressures; 3. requests and pressures from beyond, e. g. EU. The electoral system can be modified by executive branch decree, law amendments or the referendum. The paper is listing different criteria for electoral system valuation. It discusses what is necessary to take into account when opting or modifying the electoral system as well as which electoral system is optimal for divided societies. Finally, it deliberates what the shortcomings of the Serbian electoral model are. Among the electoral system consequences are listed: fragmented parliament, semi-direct or semi-indirect electoral system comprising lists which are closed for the voters and open for the parties, imperative mandate and blank resignations, territorial under representation where 72 municipalities have no representatives in the Parliament, while the majority of MPs come from Belgrade and Novi Sad, as well as low level of trust in political parties and Parliament. The modules to exceed the shortcomings are being proposed in the paper as well.*

Key words: *electoral design, electoral reform, electoral systems valuation, shortcomings of the Serbian electoral system*

LITERATURA:

Blais, André and Massicotte, Louis, (1996). Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, London: SAGE Publications (str. 49-83)

Birch, Sarah, (2003). Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Beyme, Klaus Von, (2001). Institutional Engineering and Transition to Democracy, u Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering, Volume 1, Oxford. Oxford University Press

Cox, Gary W., (1998). Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Cambridge University Press

Diamond, Larry, (1999). Developing Democracy, toward consolidation, Baltimore and London: The John Hopkins University Press

Duverger, Maurice, (1964) Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London: Methuen

Duverger, Maurice, (1986), Duverger's Law: Forty Years later, in B. Hofman and A. Lijphart (eds.), Electoral Laws and their Political Consequences, New York: Aghaton, 69-84

Farrell, David M. (2001). Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York: Palgrave

- Gallagher, Michael (2008). Conclusion, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578)
- Kasapović, Mirjana, (2002): Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19
- Kasapović, Mirjana, (2004). Institucionalni dizajn - najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao*, Vol XLI, br. 1, str. 102-114, str. 109
- Katz, Richard S. (2008). *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford: Oxford University Press
- Katz, Richard S., (1997). *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press
- Lijphart, Arendt, (1994). *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy)
- Lijphart, Arendt, (2003). *Modeli demokratije*, Beograd i CID Podgorica: Službeni list SiCG
- Lijphart, Arendt, (2004). *Constitutional Choices for New Democracies*, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited, Patrick O'Neil & Ronald Rogowski, (2004), W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238) (preuzeto iz: Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996) pp. 162-74;)
- March, James O./ Olsen, Johan P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, (78) 3: 734-749
- Nolen, Diter, Kasapović, Mirjana, (1997). *Izborni sistemi istočne Evrope*, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert
- Nohlen, Dieter, (1984), *Changes and Choices in Electoral Systems*, in Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York: Praeger
- Nohlen, Dieter, (1992). *Izborni pravo i stranački sustav*, Zagreb: Školska knjiga
- Ordeshook, Peter and Shvetsova Olga, (1994). *Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties*, *American Journal of Political Science*, 38: 100-123
- Orlović, Slaviša, (2008). *Politički život Srbije, (između partokratije i demokratije)*, Beograd: Službeni glasnik
- Orlović, Slaviša, (2010). *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, str. 179-172
- Orlović, Slaviša, (2010). *Redizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur): *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101)
- Orlović, Slaviša, (2010). *Teorija koalicija i formiranje vlade*, (str. 97-125), *Godišnjak, Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka*, uredio: prof. dr Ilija Vujačić, godina IV, broj 4
- Orlović, Slaviša, (2011). *Partijski sistem Srbije*, u: *Partije i izbori u Srbiji*, Beograd: FES i FPN, (u štampi)
- Reynolds, Andrew i Reilly, Ben, (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)
- Reilly, Benjamin, (2002). *Electoral Systems for Devided Societies*, *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, April
- Riker, William H., (1982). *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, *The American Political Science Review*, Vol.76, No.4, Dec.1982, 753-766
- Sartori, Giovanni, (1968). 'Political Development and Political Engineering' in J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.) *Public Policy*, Vol. XVII, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 261-298
- Sartori, Đovani, (2003). *Usporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić
- Steiner, Jürg, . Crepaz, Markus M.L, (2007). *European Democracies, Fifth Edition*, New York: Pearson Longman

Shugart, Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), (2001). Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford: Oxford University Press

Shugart Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), 2001.: Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford

Taagepera, Rain and Shugart Matthew, (1989). Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven: Yale University Press

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA⁷⁹

***Sažetak:** U radu je analizirana zaštita izbornog prava imajući u vidu rešenja sadržana u važećem izbornom zakonodavstvu, ukazivanjem na njihove nedostatke i sa preporukama za njihovu izmenu. Zaštita izbornog prava posmatrana je iz aspekta materijalno-pravnih, procesno-pravnih i institucionalnih garancija. Polazište materijalno-pravnih garancija je složena priroda izbornog prava, koje u sebi obuhvata više srodnih prava: aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na upis u birački spisak, pravo na obaveštenost birača, pravo kandidovanja i pravo na zaštitu ostvarenog poslaničkog mandata. Svaki od ovih aspekata izbornog prava treba da bude adekvatno zaštićen, jer se time štiti izborna prava u celini. U drugom delu zaštita izbornog prava posmatra se sa aspekta institucionalnih garancija. Analizira se uloga Republičke izborne komisije, sudova, Ustavnog suda i Narodne skupštine Srbije, kao organa koji su uključeni u zaštitu ovog prava. Nedostaci u ovako određenom institucionalnom okviru jesu nepreciznost pravila po kojima nadležni organi postupaju, nedostatak javnosti u rešavanju izbornih sporova, kao i činjenica da minorne povrede izbornog postupka mogu automatski voditi poništavanju izbora, što može da ima za rezultat da pojedinac može da izazove poništavanje izbora i izborne volje građana. U trećem delu zaštita izbornog prava se posmatra u kontekstu rešavanja izbornih sporova. Jedno od najspornijih pitanja u pogledu zaštite izbornog prava odnosi se na rešavanje sporova koji nastaju povodom prestanka poslaničkog mandata. Otklanjanje ovakvog nedostatka je neophodno kako bi zaštita izbornog prava bila potpuna i zaokružena.*

UVODNI DEO

Demokratsko konstituisanje političkih poredaka zasniva se na priznavanju opšteg, jednakog, neposrednog i tajnog izbornog prava. Izborna prava se tako pojavljuju kao najvažnije političko pravo, a izbori dobijaju karakter najmasovnijeg i najznačajnijeg učešća građana u procesu političkog odlučivanja u jednoj državi. Izborna prava je neizbežno vezano za izborni proces, a time i za demokratiju. Izborna prava leži "u srcu" građanskog identiteta i osećanja pripadnosti demokratskoj zajednici.⁸⁰ Izborna prava, možemo posmatrati kao osnovno političko pravo i kao element izbornog sistema. Izborna prava, kao osnovno političko pravo, neodvojivo je od demokratije, kao što je i izborni proces u kome se izborna prava ostvaruje. Zaštita izbornog prava time je opredeljena sledećim važnim ciljevima: zaštita osnovnog, ustavom garantovanog prava i zaštita legitimnosti izbornog procesa u cilju nesmetanog funkcionisanja predstavničkog tela, kao centralnog organa u državi.

Izborna prava, kao osnovno političko pravo, i osnovni princip izbornog sistema nalazi svoje mesto u ustavu, kao najvišem pravnom aktu jedne države. Ustavom je uglavnom regulisan sadržaj izbornog prava, dok se zakonu prepušta uređivanje načina na koji se ovo pravo realizuje. Izborna zakonodavstva mogu biti kodifikovana u jednom aktu, kojim se uređuje čitava izborna materija, što je ređi slučaj, ili je predmet regulisanja više zakona. Značaj pitanja kojima se uređuje izborna zakonodavstva, razlog je zbog koga u nekim državama ovi zakoni imaju karakter kvalifikovanih zakona. Tako se zakonom mogu regulisati uslovi i granice u kojima je vršenje biračkog prava obavezno, uslovi pod kojima ovo pravo mogu da uživaju stranci, granice za lišavanje izbornog

⁷⁹ Istraživanje autorke je podržano od strane projekta br. 179046 Ministarstva za nauku Republike Srbije

⁸⁰ S. Day, J. Shaw, "The boundaries of Suffrage and external conditionality", European Public Law, volume 9, issue 2, 2003, pp. 211-236

prava, dodatni uslovi, pored onih utvrđenih u ustavu, za uživanje biračkog prava. Zakonom se uređuju i pravila izbornog procesnog prava koja se odnose na postupak i tok izbora, koja se tiču praktičnog ostvarivanja i zaštite izbornog prava.⁸¹ Kod zaštite izbornog prava, od značaja su i propisi koji se tiču postupka pred sudovima ili ustavnim sudovima, jer su oni pozvani da štite ovo pravo.

Normativni okvir izbornog prava u Srbiji čine relevantni domaći propisi i ratifikovani međunarodni ugovori, na čelu sa Ustavom Srbije. Osnovni izborni zakon je Zakon o izboru narodnih poslanika ("Sl. glasnik RS" br. 35/00 i 18/04), koji se odnosi na parlamentarne izbore. Ovaj zakon usvojen je još 2000. godine, i od tog trenutka do danas promenjeni su brojni parametri u odnosu na koje posmatramo zaštitu izbornog prava. Najpre, usvojen je novi Ustav (2006), koji je zamenio do tada važeći Ustav (1990), donoseći niz značajnih novina. Ovim Ustavom profilisana je nova uloga Ustavnog suda u rešavanju izbornih sporova i zaštiti izbornog prava. Nedavno je sprovedena pravosudna reforma, u sklopu koje je ustanovljena nova organizacija sudstva, koji su pozvani da štite sva ljudska prava, uključujući i izbornu pravo. U takvim okolnostima, a imajući u vidu i ranije uočene nedostatke postojećeg izbornog zakonodavstva, osnovano i opravdano se nametnulo pitanje reforme izbornog zakonodavstva. U tom smislu ukazaćemo na izmene koje treba sprovesti u pogledu zaštite izbornog prava.

IZBORNO PRAVO-OSNOVNA OBELEŽJA

Izorno pravo, kao i svako drugo pravo, podložno je povredama, a smisao njegove zaštite je obezbediti slobodno opredeljivanje birača i ispravnost izbora. Mnogo je činilaca koji to ometaju: međusobna borba političkih partija, nezakonita delatnost organa za sprovođenje izbora, nizak nivo političke kulture.⁸² Uz to zaštita izbornog prava mora da ima u vidu i neka posebna obeležja izbornog prava, kojima se ono izdvaja od drugih političkih prava, kojima pripada. Najpre, izorno pravo u svom potpunom kapacitetu dolazi do izražaja za vreme održavanja izbora, i neposredno pre i posle toga, tako da je prisutna izvesna periodičnost u ostvarivanju u odnosu na druga prava. Zato je važno da se izbori održavaju dovoljno često da bi autoritet vlade održavao volju naroda. Izorno pravo je složeno pravo, koje u sebi obuhvata više srodnih prava: aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na upis u birački spisak, pravo na obaveštenost birača, pravo kandidovanja i pravo na zaštitu ostvarenog poslaničkog mandata. Radi potpunog ostvarivanja izbornog prava potrebno je da budu ispunjeni prethodni uslovi, a to je postojanje partijskog pluralizma, odnosno uživanje slobode političkog udruživanja kao i slobode misli, izražavanja mišljenja, slobode govora, javnog istupanja; izorno pravo postaje bezvredno ukoliko je vlast u situaciji da arbitrarno negira čovekovu ličnu slobodu, ili ukoliko čovek ne može da izrazi svoje političke stavove koristeći slobodu govora i slobodu štampe. "Čovek ne može biti državljanin koji ravnopravno participira u političkim poslovima ukoliko nije slobodan građanin zaštićen korpusom ličnih prava."⁸³ Ovo pravo se ne može ostvariti bez izvesne edukacije birača. To je neophodno u slučaju populacija koje imaju nedovoljno iskustva na području demokratskih izbora. Tako da nije dovoljno samo građanima priznati pravo glasa već je potrebno pružiti im i neophodne informacije o tome kako i gde se može glasati i zašto je to važno.

Sva ova obeležja izbornog prava moraju se imati u vidu radi efikasne zaštite ovog prava. Pored toga, posebnost izbornog prava dolazi do izražaja i u pogledu same zaštite, koja se ostvaruje posredstvom više organa, što nije slučaj kod "običnih" političkih prava. O zaštiti izbornog prava staraju se najpre organi koji sprovode izbore, zatim sudovi, parlament, a neretko i ustavni sudovi.

⁸¹ M. Pajvančić, *Izorno pravo*, Novi Sad, 1999, str. 25-26

⁸² J.P. Charney, *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, Paris, 1964, p 364

⁸³ P. Jovanović, N. Dimitrijević, M. Popović, *Savremeni politički sistemi*, Podgorica, 1998, str. 108

U tom kontekstu značajno je sagledati reformu zaštite izbornog prava i to sa aspekta materijalno-pravnih, procesno-pravnih i institucionalnih garancija.

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA - MATERIJALNO-PRAVNE GARANCIJE

Polazište ovog koncepta je složena priroda izbornog prava. Aktivno biračko pravo je najvidljiviji oblik izražavanja ovog prava i vezuje se za sâm izborni dan. Ali, pre i posle toga govorimo o drugim, značajnim, segmentima izbornog prava. Na početku izbornog procesa postavlja se pitanje prava na upis u birački spisak, jer samo lica koja se nalaze u biračkom registru, mogu da realizuju svoje biračko pravo. Zatim je potrebno odrediti kandidate na izborima, što nas vodi pravu kandidovanja (aktivnom i pasivnom) i pasivnom biračkom pravu, nastavlja se pravom na informisanje na izborima i na kraju, pošto se izbori okončaju, do narednih izbora treba štiti ostvareno biračko pravo (poslanički mandat).

AKTIVNO BIRAČKO PRAVO

Aktivno biračko pravo, kao esencijalni deo izbornog procesa, je pravo pojedinca da bira nosioce funkcija vlasti.⁸⁴ Aktivno biračko pravo možemo odrediti i kao pravo učešća u izbornim radnjama koje imaju za cilj da odrede narodne poslanike⁸⁵, odnosno da biraju svoje predstavnike na lokalnim ili regionalnim izborima, odnosno da biraju šefa države, predsednika opštine, gradonačelnika. Aktivno biračko pravo realizuje se činom glasanja kada se daje poverenje kandidatu odnosno odobrava jedna politika i pristaje na upravljanje zemljom u jednom smislu.

Ustavom Srbije (2006) aktivno biračko pravo priznato je svakom punoletnom, poslovno sposobnom državljaninu Republike Srbije. Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.⁸⁶ Niko nema prava da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja ili da od njega traži da se izjasni za koga je glasao ili zašto nije glasao.⁸⁷ Ovako određeno aktivno biračko pravo odgovara standardima koji postoje u uporednom pravu. Ali ono, po čemu je Srbija dugo bila prepoznatljiva je način kako se manipulisalo sa glasovima birača. Do donošenja važećeg Zakona o izboru narodnih poslanika, koji utvrđuje da se poslanici biraju u Republici Srbiji kao jednoj izornoj jedinici, krojenje izbornih jedinica bilo je jedno od najeksploatisanijih sredstava izborne manipulacije, ali je zbog svog sofisticiranog karaktera bilo teško uočljivo za prosečnog birača. Od donošenja Zakona o izboru narodnih poslanika nije više dolazilo do grubih povreda biračkog prava. Izborna procedura je standardizovana, izborni proces je transparentan, čemu je doprineo i značajan broj domaćih i stranih posmatrača.⁸⁸ Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeno je da se poslanici biraju u Srbiji kao jednoj izornoj jedinici, čime se više ne dolazi u "iskušenje" da se izborne jedinice kroje prema potrebama vladajuće partije. Međutim, to ima za posledicu neravnomernu predstavljenost građana u parlamentu, jer postoji značajan broj opština koje nemaju "svoje" predstavnike u parlamentu i u tom smislu potrebno je modifikovati postojeći izborni sistem.

PRAVO NA UPIS U BIRAČKI SPISAK

Biti upisan u birački spisak je esencijalno za realizaciju aktivnog biračkog prava, pasivnog biračkog prava i prava na kandidovanje. Rešenja u uporednim sistemima pokazuju da se adekvatna zaštita ovog prava može ostvariti ukoliko je evidencija birača organizovana na principu decentralizacije, uz neophodnu nepristrasnost i nezavisnost nadležnog osoblja, i pravo

⁸⁴ V. Vasović, V. Goati, Izbori i izborni sistemi, Beograd, 1993, str. 75

⁸⁵ Sl. Jovanović, Ustavno pravo Kraljevine SHS; Beograd, 1924, str. 78

⁸⁶ Čl. 52 st.1 Ustava Srbije

⁸⁷ Čl. 2 st. 2 Zakona o izboru narodnih poslanika (ZINP)

⁸⁸ Izveštaja OEBS Misije za posmatranje izbora povodom parlamentarnih izbora održanih 2003. www.osce.org/odhir.int

svakog građanina da interveniše u birački spisak. Sistem stalne registracije birača kombinovan sa principom javnosti i ažurnog vođenja biračkih spiskova je takođe u funkciji adekvatne zaštite prava na upis u birački spisak.

Upis u birački spisak, vođenje biračkog spiska i način njihove izmene regulisani Zakonom o izboru narodnih poslanika imaju brojne nedostatke. Jedan od osnovnih nedostataka proizilazi iz načina vođenja biračkih spiskova. Javnost i transparentnost biračkih spiskova koje su od suštinskog značaja za ostvarivanje ovog prava nisu u dovoljnoj meri izražene. Drugi nedostatak je vezan za nepostojanje jedinstvenog biračkog spiska na republičkom nivou, umesto toga postoji skup opštinskih spiskova. Svaka opština vodi kompjuterski spisak birača na svom području, ali programi u kojima se vode birački spiskovi su različiti od opštine do opštine i to onemogućava objedinjavanje podataka. Samim tim, ne postoji apsolutna garancija da jedno lice neće više puta biti upisano u birački spisak.

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, koji je usvojen 11.12.2009. godine ("Sl. glasnik RS" br. 104/2009), koji će početi da se primenjuje dve godine nakon stupanja na snagu, odnosno počev od 24.12. 2011. godine, unosi niz značajnih novina u postojeći sistem evidencije birača, koji bi trebalo da dovede do otklanjanja uočenih nedostataka u ovoj oblasti. Shodno ovom zakonu, birački spisak vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave. Birački spisak je stalan i redovno se ažurira, ali je novina to da se vodi kao elektronska baza podataka i da se ažurira po jedinstvenoj metodologiji nadležnog ministarstva. Upis u birački spisak i brisanje iz tog spiska se, kao i do sada vrši po službenoj dužnosti, ali se zadržava i stranačka maksima, što znači da su izmene moguće i po zahtevu građana. Naime, svaki građanin može opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, ili ministarstvu nadležnom za poslove uprave kada je ono nadležno za vršenje promena u biračkom spisku, podneti zahtev za promenu u biračkom spisku ako on ili neki drugi građanin nije upisan u birački spisak ili je upisan, a nema biračko pravo ili nema biračko pravo na području jedinice lokalne samouprave u kojoj je upisan u birački spisak ili ako neki od podataka iz biračkog spiska nije pravilno upisan.⁸⁹

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku utvrđuje da dan posle raspisivanje izbora, opštinska, odnosno gradska uprava izlaže deo biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave na uvid građanima i to oglašava preko sredstava javnog informisanja. Ovo rešenje trebalo bi da obezbedi potrebnu transparentnost biračkih spiskova regulišući izlaganje biračkih spiskova na uvid građanima. Ovakav način vođenja biračkih spiskova, sadržan u Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku trebalo bi da otkloni osnovne nedostatke u dosadašnjem vođenju evidencije birača, sadržanom u Zakonu o izboru narodnih poslanika.

PASIVNO BIRAČKO PRAVO I PRAVO KANDIDOVANJA

Pasivno biračko pravo je jedno od prava posredstvom kojeg se realizuje opšte pravo građana da učestvuju u vršenju javnih poslova i pravo na jednaku dostupnost javnim funkcijama. Pasivno biračko pravo (predstavnička ili poslanička sposobnost) je pravo da se bude izabran za člana predstavničkog tela, odnosno da se bude predstavnik, i da se tako dobijeni mandat zadrži i nesmetano vrši.⁹⁰ Ovako definisano biračko pravo je "dvodimenzionalno": s jedne strane ovo pravo omogućava svim zainteresovanim građanima da "konkurišu" za predstavničke funkcije,

⁸⁹ Rok u kome nadležni organ odlučuje po ovom zahtevu iznosi 24 časa, dok Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa rok od 48 časova. Protiv ovog rešenja moguće je izjaviti žalbu ministru nadležnom za poslove uprave u roku od 24 časa od prijema rešenja, a ministarstvo ima rok od 48 časova da donose rešenje po žalbi. Protiv rešenja koje je nadležno ministarstvo donelo u prvom stepenu ili po žalbi može se podneti tužba Upravnom sudu u roku od 24 časa od prijema rešenja. Upravni sud ima rok od 48 časova da odluči po tužbi. Odluka Upravnog suda je pravosnažna i izvršna i protiv nje nije dopušteno podnošenje zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke niti za ponavljanje postupka.

⁹⁰ D. M. Stojanović, Ustavno pravo (druga knjiga), Niš, 2007, str. 55

sa druge strane možemo govoriti o realizaciji ovog prava sticanjem poslaničkog (odnosno predstavničkog) mandata na izborima. Pasivno biračko pravo obuhvata pravo svakog građanina da postavi zahtev za jednakim uslovima i jednakim mogućnostima da bude izabran, i pravo da, ukoliko bude izabran, nesmetano uživa svoj mandat, i da dobijeni mandat zadrži do narednih izbora. S jedne strane, postoji zahtev velikog, unapred neodređenog broja građana da uđu u trku za mandat, a sa druge strane, to pravo realizuje tačno i unapred određeni broj građana. Tako sadržaj pasivnog biračkog prava obuhvata jednake uslove sticanja poslaničke sposobnosti i pravo na nesmetano uživanje ostvarenog biračkog prava (mandata).

Pasivno biračko pravo realizuje se u postupku kandidovanja predstavnika, kao jedne od najznačajnijih faza izbornog procesa. Pravo predlaganja kandidata ostvaruje se podnošenjem predloga kandidata ili kandidatskih lista. To je pravo birača, ali i političkih partija; i to je ono po čemu se ovo pravo razlikuje od drugih izbornih prava. Ostvarivanje ovog prava je teško zamisliti bez delovanja političkih partija, jer kandidati iza kojih ne stoji neka politička opcija imaju veoma malo izgleda na uspeh, pa su samim tim i nezavisne kandidature i kandidature tzv. grupa građana retke i od manjeg značaja. Zakonom o izboru narodnih poslanika je predviđeno da kandidate mogu predlagati registrovane političke stranke, stranačke koalicije i druge političke organizacije, posebno ili zajedno, kao i grupe građana.⁹¹ Zakon ne definiše šta se podrazumeva pod terminom "politička organizacija", niti određuje broj građana koji će činiti grupu građana. Zakonom nije utvrđen minimalan broj kandidata koji je potrebno istaći na kandidatskoj listi da bi ona mogla biti prihvaćena. U tom smislu potrebno je izvršiti dopune u novom izbornom zakonu.

Izborni zakon se takođe, ne upušta u način na koji političke partije određuju svoje kandidate, prepuštajući to unutarpartijskom regulisanju i dogovoru. Nema sumnje da je proces nominovanja kandidata najvažnija izborna aktivnost stranke, a da pravila po kojima se odvija imenovanje kandidata predstavljaju važan indikator demokratičnosti političke stranke. Dosadašnje iskustvo pokazuje da je uticaj članova partije, a još manje uticaj birača, potpuno zanemarljiv kod određivanja kandidata na izborima, a da ključnu ulogu u tome ima centralno stranačko rukovodstvo, dok je kod pojedinih stranaka postojala maksimalna centralizacija, tako da je kandidate određivao lider partije. Oligarhijske tendencije u organizaciji i funkcionisanju političkih stranaka su dodatno ojačane rešenjem Zakona o izboru narodnih poslanika koji dopušta partijama da slobodno određuje kojim kandidatima sa izborne liste se dodeljuju dobijeni poslanički mandati. Ovakvo rešenje "znači potpuno ukidanje veze između volje građana i poslanika, jer građani, dajući glas za određenu listu ne znaju redosled po kome će mandati biti raspodeljeni, niti principe na osnovu kojih će to biti učinjeno".⁹² Na taj način uspostavlja se posredni proporcionalni sistem⁹³ jer su političke stranke medijatori ili "treća strana" između birača i poslanika, pa je tako "ozakonjena samovolja partijskih čelnika u dodeli mandata". "Nije lako otresti se Mihelsa", primećuje Đovani Sartori⁹⁴, analizirajući gvozdeni zakon oligarhije i to najjednostavnija slika unutarstranačke (ne)demokratije u našoj zemlji. Ako pođemo do toga da nema demokratije u državi, bez demokratije u političkim strankama, onda i demokratizacija Srbije postaje nemoguća bez rešavanja problema demokratizacije političkih stranaka.

U tom smislu jasno se prepoznaje veliki nedostatak postojećeg izbornog zakona, koji se uopšte ne upušta u način, na koji političke partije određuju svoje kandidate. Zakonodavac uređuje formalne i procesnopravne aspekte kandidovanja, dok sadržinu ovih prava, odnosno ko će se naći na izbornoj listi uređuje samo na nivou opštih jemstava, prepuštajući predlagачima odnosno

⁹¹ Čl. 40 st. 1 ZINP

⁹² Z. Stojiljković, Partijski sistem Srbije, Beograd, 2006, str. 153

⁹³ V. Goati, Izbori u SRJ od 1990. do 1998. -volja građana ili izborna manipulacija, Beograd, 2001. str. 60

⁹⁴ Đ. Sartori, Uporedni ustavni inženjering, Beograd, 2003, str. 213-219

političkim partijama utvrđivanje stvarnog sadržaja ovog prava. Prvi korak u tom pogledu bi bilo uvođenje zatvorenih lista, čime bi stranka prilikom imenovanja poslanika bila vezana izbornom voljom. Dalje, izbornim zakonom se određuje broj potrebnih potpisa za proglašenje izborne liste, ali se ne predviđa postupak verifikacije u slučaju njihove povrede. U tom smislu, takođe je potrebno reformisati izorno zakonodavstvo.

PRAVO BIRAČA NA INFORMISANJE

Pravo birača na informisanje je pravo koje se ustavom garantuje, a koje povodom izbora dobija jednu užu dimenziju. Pravo građana da budu informisani o izborima tako ulazi u korpus izbornih prava, i jedan je od preduslova za uživanje biračkog prava. Izbornim zakonom se, kao sastavni deo izbornog prava, predviđa pravo građana da budu pravovremeno i potpuno obavešteni o programima i aktivnostima podnosioca izbornih lista i kandidatima sa tih lista. Istinito i objektivno obaveštavanje građana treba da bude osnov za slobodne i fer izbore. U tom cilju, Zakon priznaje podnosiocima izbornih lista pravo, da u javnim glasilima obaveštavaju građane o programima i aktivnostima, kao i o predloženim kandidatima.⁹⁵ Zakonom nije izričito predviđeno pravo građana da budu obavešteni o važnijim pitanjima vezanim za organizovanje i sprovođenje izbora i događajima važnim za izbore, ali je Republička izborna komisija (RIK), u svojim saopštenjima za javnost, redovno obaveštavala građane o svom radu i svim važnijim odlukama. Uz saglasnost RIK-a štampani su plakati koje građane upoznaju sa tehnikom i postupkom glasanja.

Zakonom o radiodifuziji (2002)⁹⁶ uvodi se Republička radiodifuzna agencija, kao samostalna i nezavisna agencija koja, između ostalog, ima obavezu da u vreme izborne kampanje obezbedi ravnomerno i besplatno emitovanje, promocije političkih koalicija i kandidata koji imaju prihvaćene izborne liste.⁹⁷ U postupku sprovođenja izbora, opši nadzor nad postupcima političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja u toku izbornih aktivnosti trebalo bi da sprovodi nadzorni odbor. Nadzorni odbor prati predizborne aktivnosti i ukazuje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku, kontroliše postupanje sredstava javnog obaveštavanja u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje ravnopravnih uslova za predstavljanje podnosioca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista, predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa.⁹⁸ Iako Nadzorno telo ima važnu ulogu za održavanje regularnosti izbora u medijskoj sferi, to nije vodilo njegovom kontinuiranom ni intenzivnom radu, već se dešava da se povodom određenih izbora ovo telo uopšte ne konstituiše. Zbog svega toga, pravo na postavljanje pitanja, pravo na istinito, pravovremeno, potpuno i objektivno informisanje o podnosiocima izbornih lista predstavlja jednu proklamaciju, jer izbornim zakonom se ne predviđaju sredstva njegove zaštite. Ovaj nedostatak mogao bi biti otklonjen uvođenjem posebne tužbe za utvrđivanje prava na informisanje.

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA - INSTITUCIONALNE GARANCIJE

U našem pravnom sistemu zaštita izbornog prava je poverena Republičkoj izornoj komisiji i Vrhovnom (kasacionom) sudu Srbije. Ustavni sud Srbije ima supsidijarnu nadležnost da rešava izborne sporove koji nisu u nadležnosti drugih organa. Sa donošenjem novog Ustava, uloga Ustavnog suda u zaštiti osnovnih prava je ojačana uvođenjem ustavne žalbe, kao i žalbom na odluku Narodne skupštine o potvrđivanju mandata.

⁹⁵ Čl. 48 ZINP

⁹⁶ "Sl. Glasnik RS" br.42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005

⁹⁷ Čl. 78 st.6 Zakona o radiodifuziji

⁹⁸ Čl. 100 ZINP

Značajna uloga Republičke izborne komisije u zaštiti izbornog prava proizilazi iz njene nadležnosti, postavljene Zakonom o izboru narodnih poslanika. Republička izborna komisija (RIK) stara se o zakonitom sprovođenju izbora, počev od organizovanja tehničkih priprema za izbore, preko utvrđivanja da li je izborna lista sastavljena i podneta u skladu sa zakonom, do utvrđivanja konačnih izbornih rezultata. Ovakvo definisanim nadležnostima Republička izborna komisija treba da vodi regularnom sprovođenju izbora, u kome će se poštovati odredbe zakona i jednaka izborna prava svih građana. U tom smislu posmatrano, možemo reći, da Republička izborna komisija ima "preventivnu" ulogu u zaštiti izbornog prava u periodu od raspisivanja izbora, do utvrđivanja konačnih izbornih rezultata. Uspešnoj zaštiti izbornog prava može doprineti samostalnost, nezavisnost i nepristrasnost komisije koja mora biti sačuvana i onda kada radi u stalnom, kao i u proširenom sastavu.

Međutim, u situaciji kada stalan sastav RIK broji 17 članova, a na izborima je proglašeno više od 17 izbornih lista, što se gotovo redovno dešava, "politički" sastav Komisije je u većini u odnosu na stalan sastav, što situaciji kada se odluke donose većinom glasova, može voditi donošenju politički motivisanih odluka, i neostvarivanju principa nepristrasnosti, kao jednog od principa od suštinskog značaja za efikasnu zaštitu izbornog prava.

U tom smislu jedan od ključnih elemenata predstojeće reforme izbornog zakonodavstva u Srbiji treba da se odnosi na uspostavljanje nezavisnog organa, koji će biti u mogućnosti da izborni proces vodi na stručan i kompetentan način i u kome neće biti mesta za političke i druge uticaje. U ovom trenutku ova ideja materijalizovana je u Nacrtu Zakona o državnoj izbornoj komisiji. Državna izborna komisija se definiše kao samostalni i nezavisni organ koji organizuje i sprovodi izbore, prati i analizira stanje evidencije birača, prati stanje i inicira promene izbornih zakona, organizuje edukaciju članova za sprovođenje izbora. Sa ovako definisanim nadležnostima izborna komisija može da preuzme odgovornost za zakonito sprovođenje izbora. U funkciji uspešnog obavljanja poverenih joj nadležnosti je i sastav Državne izborne komisije i način izbora njenih članova.⁹⁹ Nepristrasno delovanje Komisije treba da doprinese i nespojivost člana Komisije i druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti. Profilisanju Državne izborne komisije kao samostalnog organa treba da doprinesu odredbe o stručnoj službi, koja se osniva za obavljanje stručnih poslova iz delokruga Komisije i administrativnih i tehničkih poslova. Nacrtom zakona je predviđen jasan i transparentan postupak imenovanja članova izborne komisije. U Nacrtu Zakona o Državnoj izbornoj komisiji izostaju odredbe o podnošenju prigovora ili drugih pravnih sredstava Komisiji. Ova materija je sada regulisana ZINP¹⁰⁰, ali bi se takve odredbe mogle naći i u zakonu koji se odnosi na državnu izbornu komisiju, koji bi imao i procesni karakter i uređivao postupak pred ovim organom.

Sudovi, po pravilu, pružaju zaštitu izbornom pravu u postupku po žalbi na odluku izborne komisije, odnosno organa za sprovođenje izbora. To treba da oslobodi sud rešavanja nekih manje značajnih sporova i da doprinese njihovoj efikasnosti u izbornoj sferi. Takvo rešenje je i u osnovi našeg važećeg izbornog zakonodavstva. Ukoliko se sprovode izbori na republičkom nivou, po žalbi na rešenja Republičke izborne komisije odlučuje Vrhovni sud Srbije. Vrhovni sud Srbije uključen je u zaštitu izbornog prava tokom sprovođenja izbora, ali ne i nakon toga, tako da se on fokusira na rešavanje izbornih sporova. Rešavajući izborne sporove, Vrhovni sud je prime-

⁹⁹ Prema predloženom rešenju Komisija ima 9 članova, koje Narodna skupština bira na period od 7 godina, što isključuje da se dužina mandata vezuje za izborni ciklus. Izvor: www.drzavnauprava.gov.rs

¹⁰⁰ Prema rešenju iz ZINP, sredstvo za zaštitu izbornog prava pred izbornom komisijom je prigovor. Prigovor ne mora da sadrži određeni zahtev, lišen je bilo kakvih formalnosti i dovoljno je da sadrži navod zbog nepravilnosti. Po prigovoru Republička izborna komisija donosi rešenje u roku od 48 časova od prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora, RIK može prigovor prihvatiti, odbaciti ili odbiti. Komisija će prihvatiti samo prigovor, koji ukazuje na nepravilnosti od bitnog uticaja na rezultat izbora.

njiavao pravila Zakona o upravnim sporovima, ali tako da su ona prilagođena potrebama izbornog postupka.

Imajući u vidu izmene u pravosuđu do kojih je došlo u 2010. godini, neophodno je rešenja u izbornom zakonodavstvu prilagoditi novonastalim promenama. Kako je u pravosudnoj organizaciji ustanovljen Upravni sud, koji sudi u upravnim sporovima, to je primerenije ovom sudu poveriti rešavanje izbornih sporova. Ako bi se ovakvo rešenje prihvatilo treba izvršiti izmenu u izbornom zakonu u smislu da se postupak pred Upravnim sudom pokreće tužbom, a ne žalbom kako to predviđa aktuelno rešenje, s tim što bi rok za podnošenje tužbe, koji prema odredbama Zakona o upravnim sporovima iznosi 30 dana, trebalo da bude skraćen i prilagođen prirodi izbornog spora. U okviru predstojeće reforme izbornog zakonodavstva trebalo bi razmotriti i mogućnost da se uloga Upravnog suda proširi u tom smislu da on ne rešava samo izborne sporove koji nastaju tokom izbora, već da se on uključi i u zaštitu izbornog prava i nakon okončanih izbora, odnosno da pruža zaštitu i ostvarenom izbornom pravu (poslanički mandat).

Narodna skupština se u postupak zaštite izbornog prava uključuje tek nakon okončanih izbora, sprovodeći postupak verifikacije poslaničkih mandata i tako daje sud o zakonitosti sprovedenih izbora. Postupak verifikacije mandata je bliže regulisan odredbama Poslovnika Narodne skupštine.¹⁰¹ Ovako definisana uloga Narodne skupštine odnosi se samo na jedan aspekt zaštite izbornog prava, i ima formalni karakter: pretpostavka je da su na strani izabраниh poslanika ispunjeni svi potrebni uslovi, da je izborna komisija to već utvrdila u postupku kandidovanja.

Ustavni sud je na više načina, neposredno ili posredno, uključen u zaštitu izbornog prava. Ustavni sud rešava izborne sporove, odlučuje po ustavnoj žalbi, vrši normativnu kontrolu ustavnosti i odlučuje o zabrani rada političke stranke. Ustavni sud rešava izborne sporove za koje nije određena nadležnost sudova. Zakon o Ustavnom sudu Srbije ("Sl. glasnik RS", br.109/2007) ima karakter procesnog zakona, kojim se uređuje postupak rešavanja izbornih sporova. Svojevremeno učesnika u postupku ima svako, po čijem zahtevu se vodi postupak za odlučivanje, kao i organ za sprovođenje izbora u vezi sa čijom aktivnošću se pokreće izborni spor.¹⁰² Postupak se pokreće zahtevom, koji mogu podneti svaki birač, kandidat za predsednika Republike, kandidat za poslanika, odnosno odbornika i podnosilac predloga kandidata. Zahtev se može podneti najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja izbornog postupka koji se osporava, ali se ne utvrđuje rok u kome bi Ustavni sud bio dužan da rešava po podnetom zahtevu. Međutim, postupak odlučivanja Ustavnog suda u izbornim sporovima morao bi da se od ostalih slučajeva, kada ovaj sud istupa, razlikuje i po svojoj hitnosti: ovi sporovi se moraju rešavati brzo i efikasno, kako se ne bi remetio tok izbora.

Ustavni sud, pre donošenja odluke, treba da ustanovi postojanje dva kumulativna uslova: da je nepravilnost dokazana i da je imala bitan uticaj na izborni rezultat. Tek kada su ova dva uslova ispunjena, Ustavni sud će poništiti izborni postupak ili delove tog postupka. U slučaju poništavanja, izborni postupak ili delovi tog postupka, ponoviće se u roku od 10 dana od dana dostavljanja odluke nadležnom organu. Svaka nepravilnost ne vodi poništavanju izbora, što je prihvatljivo jer su u tom momentu izbori odavno okončani i suvislo je ponavljati izbore, kada uočene nepravilnosti nisu bile takve da su uticale na izborni rezultat. Ustavni sud može odbiti zahtev, ako utvrdi da je neosnovan, odnosno ako nije bilo povreda izbornog prava u izbornom postupku koji se osporava. Ovakvom "odbijajućom" odlukom se potvrđuje i pravilnost izbornih akata i radnji, koje su bile osporene. Postavlja se pitanje da li Ustavni sud može da donese ovakvu odluku kada utvrdi

¹⁰¹ Naime, na konstitutivnoj sednici Narodna skupština formira komisiju, koja na osnovu izveštaja Republičke izborne komisije, utvrđuje da li su podaci iz uverenja o izboru svakog narodnog poslanika istovetni sa podacima iz izveštaja Republičke izborne komisije i o tome podnosi izveštaj Narodnoj skupštini.

¹⁰² Čl. 29 tačka 6 Zakona o Ustavnom sudu Srbije

da postoje određeni propusti u izbornom postupku, ali oceni da nisu od uticaja na rezultate izbora na određenom biračkom mestu.¹⁰³ U ovakvim slučajevima celishodno je da sud konstatuje propuste, ali da ne poništava izbore.

Rešavajući izborne sporove, Ustavni sud pruža zaštitu izbornom pravu u vezi sa povredama koje su nastale tokom izbora. Ovako određena supsidijarna nadležnost ustavnih sudova često je u proteklom periodu izazivala mnoge nedoumice i oprečne stavove. Ustavni sud je često izbegavao da zasnuje nadležnost u ovakvim sporovima, jer su ti "sporovi, po svojoj prirodi prvenstveno politički".¹⁰⁴ To je posebno dolazilo do izražaja povodom zahteva zbog povrede ustava i zakona u postupku odlučivanja po prestanku mandata poslanika. Ustavni sud je takve zahteve odbacivao sa obrazloženjem da su te odluke pojedinačni akti koje Narodna skupština donosi u vršenju nadležnosti iz člana 73 tačka 10 Ustava, za čiju ocenu ustavnosti i zakonitosti sud nije nadležan.

Novim Ustavom Srbije je bitno ojačana uloga Ustavnog suda u zaštiti izbornog prava. Pored zadržane, mada nedovoljno jasno definisane supsidijarne nadležnosti za rešavanje izbornih sporova, Ustavni sud je uključen i u donošenje konačne odluke o verifikaciji mandata. Naime, na odluku u vezi sa potvrđivanjem mandata može se izjaviti žalba Ustavnom sudu. Žalbu može podneti kandidat za narodnog poslanika i podnosilac predloga kandidata. Ustavni sud je dužan da odluku donese u roku od 72 sata od podnošenja žalbe, a predviđena je shodna primena odredbi Zakona koje regulišu postupak odlučivanja u izbornim sporovima.¹⁰⁵ Ovim je onemogućeno skupštini da bude sudija u sopstvenoj stvari, i "istrgnuto" pravo skupštinske većine da donosi konačnu odluku o pravilnosti sprovedenih izbora. Novim Ustavom je osnažena uloga Ustavnog suda i proširena nadležnost, ali je izostalo detaljno razrađivanje ovih novih nadležnosti Zakonom o Ustavnom sudu Srbije.

Donošenjem novog Ustava Srbije uvedena je ustavna žalba kao instrument zaštite prava u pravni sistem Srbije. Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija, kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.¹⁰⁶ Kako je izborno pravo obuhvaćeno korpusom osnovnih prava, garantovanih Ustavom, to se ustavna žalba može koristiti kao instrument zaštite. Ustavna žalba bi i u situaciji kada je poslanik "slobodan da stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj partiji" mogla da predstavlja sredstvo zaštite ostvarenog biračkog prava (poslaničkog mandata). Rešavajući ustavnu žalbu Ustavni sud pruža zaštitu ustavom garantovanim pravu. Na taj način sa ustavnom žalbom zaštita izbornog prava pred Ustavnim sudom Srbije prestaje da bude vremenski ograničena tako da se ne odnosi samo na povrede biračkog prava u toku izbornog postupka, već i nakon toga.

Ustavni sud je, na posredan način, uključen u zaštitu izbornog prava vršeći normativnu kontrolu. U proteklom periodu, Ustavni sud je kvalitativno unapredio zaštitu izbornog prava upravo ovakvom intervencijom. On je podržao afirmativnu akciju koja se sprovodi radi olakšanog ostvarivanja izbornog prava istorijski zapostavljenih grupa, doprineo je zaštiti poslaničkog mandata proglašavajući neustavnim odredbe izbornog zakona. On se na ovaj, posredan, način mnogo više uključivao u zaštitu izbornog prava, nego što je rešavao izborne sporove.

¹⁰³ S. Bajić, "Izborni sporovi pred ustavnim sudom", *Pravni život* 12/1996, str. 351-366

¹⁰⁴ B. Nenadić, "Izborni sporovi u nadležnosti Ustavnog suda Srbije", *Ustavno putanje u Srbji (zbornik radova)*, Niš, 2004, str. 275

¹⁰⁵ Čl. 79 Zakona o Ustavnom sudu

¹⁰⁶ Čl. 170 Ustava Srbije

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA I IZBORNI SPOROVI

Zaštita izbornog prava može biti, prema momentu u kome se obezbeđuje, zaštita koja se pruža tokom izbornog postupka, zaštita izbornog prava neposredno nakon okončanja izbornog postupka i zaštita izbornog prava u međuizbornom periodu. Najčešće, potreba za zaštitom izbornog prava nastaje tokom trajanja izbornog procesa, počev od raspisivanja izbora, preko upisa u birački spisak, kandidovanja, glasanja do objavljivanja konačnih rezultata. Zaštita izbornog prava tokom izbora vezuje se za rešavanje izbornih sporova. Izborni sporovi mogu proizaći iz tumačenja ili primene odredbi koje čine zakonodavni okvir u kome se preduzimaju posebne izborne aktivnosti i zadaci usled nepoštovanja izborne procedure. Efikasno rešavanje ovih sporova je vrlo važno, jer samo tamo gde se izborni sporovi rešavaju na pošten, efikasan način, u odgovarajućem vremenskom periodu, građani će izbore doživeti kao legitimne i želeće da budu deo izbornog procesa. Specifičnost izbornih žalbi podrazumeva da se njome štiti ne samo jedno lično pravo pojedinca, već se time štiti i integritet samog izbornog procesa i deluje se u interesu svih. Tokom izbora, zaštita izbornog prava vezuje se za rešavanje izbornih sporova, ali se ovde ne može štiti samo subjektivno pravo pojedinca, već i prava ostalih građana, koji učestvuju u izbornom procesu. Ovde je, dakle, ključno balansiranje javnog interesa sa individualnim pravnim statusima. Neposredno nakon okončanih izbora, zaštita izbornog prava obezbeđuje se u postupku verifikacije poslaničkih mandata. U međuizbornom periodu neophodno je adekvatno zaštititi prava poslanika, odnosno štiti ostvareno biračko pravo. Tek ovakvom "zaokruženom" zaštitom, izbornu pravo dobija puni smisao.

Pravo da se koriste instrumentima zaštite izbornog prava i procedure pripada svim učesnicima izbornih aktivnosti. U prvom redu to su građani, čije je izbornu pravo povređeno, a u određenim slučajevima i političke partije. Pod izvesnim uslovima to pravo može pripadati i svim građanima i drugim subjektima koji učestvuju u izborima, nezavisno od toga da li su njihova prava povređena ili ne.

Rešavanje izbornih sporova bilo je, i ostalo, jedno od najaktuelnijih pitanja u našoj novijoj izbornoj istoriji. Naša dosadašnja iskustva u sprovođenju izbora govore da su izborni sporovi neminovno sastavni deo svakog našeg izbornog procesa, kao i da postojeći mehanizam njihovog rešavanja nije uvek davao očekivane rezultate. Politička napetost i neizvestan ishod izbora često vode različitim sporovima, koje ne srećemo u ostalim posmatranim sistemima. U tom pogledu su posebno bili ilustrativni predsednički izbori održani januara-februara 2008. godine.¹⁰⁷ Pravila za rešavanje izbornih sporova sadržana su u izbornom zakonu, a kao supsidijarni izvori pojavljuju se odgovarajući procesni zakoni, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima i Zakon o Ustavnom sudu Srbije. Rešenja sadržana u ovim procesnim zakonima pokazala su izvesne nedostatke u svakoj od faza izbornog procesa. Jedan od značajnih nedostataka jesu odredbe izbornog zakona koje predviđaju ponavljanje izbora. Relativno male nepravilnosti koje vode ponovljenom glasanju, a koje u ukupnom skoruu ne utiču na raspodelu mandata, mogu imati za rezultat da svaki pojedinac može da izazove poništavanje izbora i da tako poništi volju hiljadu građana. Ovakvi nedostaci procesne prirode u kombinaciji sa nedovoljno izgrađenim institucijama, ne predstavljaju povoljno okruženje za uspešno rešavanje izbornih sporova.

Jedno od najspornijih pitanja u pogledu zaštite izbornog prava u našem pravnom sistemu odnosi se na zaštitu poslaničkog mandata. Zaštita poslaničkog mandata ostvaruje se rešavanjem sporova koji se tiču sticanja poslaničkog mandata i sporova koji nastaju povodom prestanka poslaničkog mandata. Rešavanjem sporova koji nastaju sticanjem mandata dodatno je ojačano uključivanje

¹⁰⁷ Povodom ovih izbora i sam čin raspisivanja izbora je izazvao lavinu nezadovoljstva i osporavanja od strane glavnih političkih aktera, koji su to proglašavali protivustavnim činom. Ipak sve se završilo u političkoj sferi, bez institucionalnog epiloga.

Ustavnog suda, o čemu je već bilo reči. Poseban problem jesu sporovi koji nastaju povodom prestanka poslaničkog mandata. Razlozi za prestanak mandata u našem pravnom sistemu regulisani su Ustavom i Zakonom o izboru narodnih poslanika. Ustav reguliše samo kolektivni prestanak mandata svih narodnih poslanika Narodne skupštine u slučaju njenog raspuštanja. Razlozi za prestanak mandata u našem pravnom sistemu slični su onima koje srećemo u uporednom pravu: razlozi lične prirode (smrt, ostavka), naknadna neizbornost, ili razlozi vezani za donošenje pravnih akata odnosno preuzimanje nespojivih funkcija. Prema ranije važećoj odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika (2000) poslanik je gubio mandat i u slučaju prestanka članstva u političkoj partiji ili koaliciji na čijoj je izbornoj listi izabran za poslanika i brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke na čijoj je listi izabran (čl. 88 st. 1 tačka 9). Odlukom Ustavnog suda Srbije od 26. maja 2003. godine ("Sl.glasnik RS", br. 57/03) pomenute odredbe proglašene su protivustavnim i prestale su da se primenjuju. Prestanak mandata u jednoj demokratski uređenoj državi ne može biti stvar partijske samovolje, jer je poslanički mandat pre svega stvar onih koji su dali mandat, a to su sami građani, i onih koji su taj mandat prihvatili, a to su poslanici, bez obzira što u tom odnosu posreduje politička stranka. Ovo "oživljavanje" slobodnog poslaničkog mandata, na žalost, je imalo za posledicu pokretanje jedne posebne trgovine – trgovine mandatima. Poslanički mandat je postao "predmet koji se može legalno unovčiti, i kapital koji se može časno oploditi".¹⁰⁸

U takvim uslovima, političke partije su posegnule za takođe opasnim oružjem, blanko ostavkama. Iako se očekivalo da će novi Ustav Srbije pronaći rešenje za ove probleme, on je stvari još više iskomplikovao. Naime, Ustavom ne samo da nije eksplicitno predviđen princip slobodnog poslaničkog mandata, već je od svih mogućih rešenja izabrano najgore: "ono koje dezavuiše princip narodne suverenosti i princip političke reprezentacije istovremeno".¹⁰⁹ Novi Ustav predviđa da je *narodni poslanik slobodan da, pod uslovom određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika*.¹¹⁰ U takvim uslovima, teško je poverovati da će biti poslanika koji neće iskoristiti "slobodu" i staviti mandat na raspolaganje partiji, a blanko ostavke će time biti podignute na najviši nivo. Ako se to poveže sa činjenicom da političke partije, u potpunosti, raspolažu "unutrašnjom" raspodelom mandata, jasno je koliko je uloga birača marginalizovana. Ovako, partije su te koje određuju ko će ući u parlament, ali i ko će iz njega izaći i pre isteka mandata.

U tom kontekstu značajno je pomenuti odluku Ustavnog suda Srbije IUz 52/2008 od 21.04.2010. godine koja je doneta povodom ocene ustavnosti čl. 18, 43 i 47 Zakona o lokalnim izborima, kojima se, između ostalog, uređuje sistem kandidovanja i sistem raspodele mandata, kao i blanko ostavke. Imajući u vidu da se raspodela mandata vrši po sistemu zatvorene (vezane) liste, ali tako da podnosilac izborne liste konačno određuje kojim kandidatima sa liste se dodeljuje predstavnički mandat, Ustavni sud konstatuje da iz pomenutog Zakona proizilazi da podnosilac izborne liste dobijene mandate raspodeljuje kandidatima sa izborne liste po sopstvenom izboru, a ne po redosledu koji je kandidat zauzimao na listi. To znači da se građani činom glasanja jedino opredeljuju za izbornu listu, a da su predlagači ti koji vrše konačan izbor predstavnika. Ustavni sud ocenjuje da se na taj način, suprotno Ustavu, uvodi svojevrstan oblik posrednih izbora u kome se podnosioci izborne liste, nakon glasanja, javljaju kao posrednici između birača i njihovih predstavnika. Time se krši ustavno načelo o narodnom predstavništvu, kao i ustavni princip o tome da su izbori slobodni.

¹⁰⁸ Z. Tomić, Ustavno i srodno, Beograd, 2006, str. 41

¹⁰⁹ I. Pejić, "Parlamentarni mandat u Ustavu Srbije", Izbor sudske prakse, br. 3, mart 2007, str. 5-11

¹¹⁰ Čl. 102 st.2 Ustava Srbije

Nedovoljnoj zaštiti poslaničkog mandata je doprinosila i činjenica da se odredbama našeg izbornog zakona postupak zaštite izbornog prava odnosi samo na odluke, radnje i propuste kojima je izorno pravo povređeno tokom izbora, ali ne i nakon toga. Tako je i tada postojeći Vrhovni sud više puta odbijao da interveniše u slučajevima prestanka poslaničkog mandata. Naime, Vrhovni sud je pošao od toga da u smislu čl. 95 i 97 Zakona o izboru narodnih poslanika, postupak za zaštitu izbornog prava može se pokrenuti i sprovoditi u žalbenom postupku samo u toku i do okončanje izbora, a ne i kasnije.¹¹¹ Postavilo se pitanje da li je moguće da poslanik svoj mandat zaštiti u upravnom sporu pred Vrhovnim sudom. Ali je Vrhovni sud i na ovo pitanje negativno odgovorio.¹¹² Odredbe o tome izostale su i u Zakonu o Narodnoj skupštini, tako da je ovo pitanje i dalje ostalo otvoreno. Ovo pitanje dobija na svojoj složenosti i težini posebno imajući u vidu i posebnu prirodu poslaničkog mandata.

U nedostatku drugih vidova zaštite, zaštita poslaničkog mandata je ostvarivana u postupku po ustavnoj žalbi pred Saveznim ustavnim sudom. Takva mogućnost je ponovo otvorena donošenjem Ustava Srbije (2006), koji uvodi ustavnu žalbu, koja se, između ostalog, može koristiti i kada nisu predviđena druga sredstva zaštite. Ako imamo u vidu da u postojećem zakonodavstvu nisu predviđena sredstva kojima bi se mogao zaštititi poslanički mandat, možemo konstatovati da u nedostatku drugih pravnih sredstava ima mesta primeni ustavne žalbe radi zaštite poslaničkog mandata. Uvođenje ustavne žalbe trebalo bi da znači celovitu i delotvornu zaštitu svih aspekata ostvarivanja izbornog prava.

ZAKLJUČAK

Zaštita izbornog prava je u funkciji zaštite osnovnog, ustavom garantovanog prava, ali i pružanja legitimnosti izbornog procesa radi nesmetanog funkcionisanja predstavničkog tela. Izorno pravo, po svojoj prirodi, je složeno pravo, a njegovi sastavni elementi su: aktivno biračko pravo, pasivno biračko pravo, pravo na upis u birački spisak, pravo kandidovanja, pravo birača na obaveštenost o izborima. Svaki od ovih aspekata izbornog prava treba da bude na adekvatan način zaštićen, jer se samo time štiti izorno pravo u celini. Postojeća rešenja u izbornom zakonodavstvu Srbije pokazuju značajne nedostatke u pogledu prava na upis u birački spisak, prava kandidovanja i prava birača na informisanje. Uočeni nedostaci u pogledu prava na upis u birački spisak biće otklonjeni primenom Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. U odnosu na pravo na informisanje u izborima problem nastaje neprimenjivanjem postojećih zakonskih rešenja. Sa aspekta materijalno-pravnih garancija najveće izmene zakon treba da pretrpi u pogledu ostvarivanja i zaštite prava kandidovanja.

U našem pravnom sistemu zaštita izbornog prava poverena je Republičkoj izbornoj komisiji i Vrhovnom (kasacionom) sudu. Ustavni sud ima supsidijarnu nadležnost za rešavanje izbornih žalbi. Uvođenjem ustavne žalbe i žalbe na odluku u vezi potvrđivanja mandata ojačana je uloga Ustavnog suda u izbornoj sferi. Kao nedostaci u ovako određenom institucionalnom okviru za zaštitu izbornog prava jesu nepreciznost pravila po kojima nadležni organi postupaju, nedostatak javnosti u rešavanju izbornih sporova, suviše kratki rokovi za postupanje po žalbama i prigovorima, uz nepoštovanje principa *audiatur et altera pars*, kao i činjenice da minorne povrede izbornog postupka mogu automatski voditi poništavanju izbora, čime se omogućuje da svaki pojedinac može da izazove poništavanje izbora i izborne volje hiljade građana.

¹¹¹ Rešenje Vrhovnog suda U br. 6810/2005 od 02.11.2005. godine

¹¹² Vrhovni sud Srbije je u svojim odlukama U 1128/99 od 31.3.1999. , U 5540/04 od 01.06.2005. i U 7792/05 od 28.12.2005. izneo pravni stav prema kome akt Narodne skupštine, kojim se konstatuje dan prestanka mandata, nema karakter upravnog akta u smislu čl. 6 Zakona o upravnim sporovima. Akt Narodne skupštine kojim se konstatuje dan prestanka mandata je konkretan, proizvodi neposredno dejstvo, autoritarnog je karaktera, ali nije donet u upravnoj stvari. Zaštita izbornog prava je regulisana izbornim zakonom i posledica je specifične sadržine o kojoj se odlučuje. Više o tome O. Andrić, "Zaštita poslaničkog mandata", Bilten Vrhovnog suda Srbije br. 2/2006, str. 590-602

Jedno od najspornijih pitanja u pogledu zaštite izbornog prava odnosi se na zaštitu poslaničkog mandata, posebno povodom prestanka mandata. U važećem izbornom zakonodavstvu regulisana je samo zaštita izbornog prava nastala odlukama, radnjama, propustima nastalim tokom izbora, ali ne i nakon toga. Svaki poslanički mandat mora se zaštititi na poseban način, ne radi samog poslanika, već radi zaštite institucije, odnosno narodnog predstavništva, kao najviše vlasti u državi.

Maja NASTIĆ
University of Niš
Faculty of Law

PROTECTION OF ELECTORAL RIGHT - AMENDING RECOMMENDATIONS

***Abstract:** The protection of electoral rights is analyzed in this paper, taking into account the solutions contained in the actual electoral legislation, pointing out their shortcomings and amending recommendations. The protection of electoral rights has been observed from aspects of substantive, procedural and institutional guarantees. The starting point of substantive guarantee is a complex legal nature of electoral right, which encompasses several related rights: active and passive voting rights, the right to register as a voter, the right to be informed about elections, the right of nomination and the right to protect achieved parliamentary mandate. Each of these aspects of the electoral right should be adequately protected, since this is the only way to completely protect the electoral right. In the second part of the paper protection of electoral rights is regarded through institutional guarantees. The roles of the Republic Electoral Commission, the courts, the Constitutional Court and the National Assembly of Serbia are discussed, emphasizing their basic flaws in the current system of protection of electoral rights. In the third part, the protection of electoral rights is observed in the context of resolving electoral disputes. One of the most contentious issues of the protection of electoral rights refers to the settlement of disputes that arise as a consequence of the termination of parliamentary mandate. In order to protect the electoral law, it is necessary to eliminate this deficiency.*

PUT KA REFORMI IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Sažetak: Svi izborni procesi u Srbiji, od uspostavljanja višepartizma 1990. godine, odvijali su se bez postojanja profesionalne izborne administracije. Kao ključni atributi takve administracije ističu se trajnost (članovi se biraju na vremenski period duži od trajanja parlamentarnog saziva), nepristrasnost (nezavisnost od uticaja izvršne vlasti ili uticaja političkih partija), stručnost (poznavanje izbornog procesa i rad na njegovom unapređenju) i usredsređenost (obavljanje ovog posla kao isključiva aktivnost i nespojivost funkcije članova sa drugim funkcijama). U svim ocenama izbora, koji su se održali u poslednje dve decenije u Srbiji, najveći deo predviđenih atributa za profesionalnu izbornu administraciju, imao je svoje opozite. Karakter centralnog izbornog tela ukazuje na njegovu netrajnost, partijski karakter, odnosno, vezu sa izvršnom vlašću, nestručnost i parcijalnu usredsređenost.

U periodu od 1990. do 2000. godine članovi centralnog izbornog tela dolazili su iz reda sudija, dok je od 2000. godine do danas u praksi zastupljen model partijske predstavljenosti, proporcionalno broju mandata u zakonodavnom telu. Oba ova modela ne proizvode poželjan model funkcionisanja centralnog izbornog tela. Pregled uporednih modela, procena njihovih efekata, načina na koji se centralna izborna tela formiraju, odabir njihovih članova i njihova trajnost jesu put ka modeliranju novih rešenja u ovoj oblasti. Nacrt Zakona o Državnoj izbornoj komisiji, koji pokušava da unese nova rešenja u ovoj oblasti, u značajnom obimu sadrži preporuke i sugestije koje su proistekle iz jednog ovakvog pristupa.

DOSADAŠNJA PRAKSA FORMIRANJA IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Veliki broj problema koji su nastali u izbornim procesima, od ponovnog uvođenja višestranačja 1990. godine pa do danas, potiču upravo iz neadekvatnog načina formiranja i rada izborne administracije. Prema načinu na koji se formirala izborna administracija u Srbiji, možemo govoriti o dve faze: onoj koja je trajala u periodu 1990-2000, i drugoj koja traje od 2000. godine do danas.

Na prvim višestranačkim izborima, princip formiranja izborne administracije podrazumevao je da se članovi Republičke izborne komisije (RIK) biraju iz reda sudija. Predsednik Vrhovnog suda Srbije bio je ujedno i predsednik RIK-a, dok su preostalih pet članova ovog tela dolazili iz reda drugih sudskih instanci. Na nivou izbornih jedinica (kojih je na tim izborima bilo 250) formirane su komisije na čijem su čelu, takođe, bile sudije. Za njih je bio postavljen kriterijum da se radi o diplomiranim pravnicima. Članove i predsednika izbornih komisija izbornih jedinica (IKIJ) je birao RIK, a na osnovu predloga jedinica lokalne samouprave. Članove biračkih odbora su birali IKIJ na predlog lokalnih samouprava. U određenim dopunskim rešenjima omogućeno je i stranačkim predstavnicima da dobiju status proširenog članstva na svim nivoima izbora.¹¹³ To je bio jedan od uslova koji je tadašnja opozicija postavila vladajućoj garnituri kao uslov da učestvuje u izbornom procesu. Kada se formirao, ovakav model izborne administracije se nije značajnije menjao sve do 2000. godine. Ono što je značajna promena je da se zakonom iz 1992. godine definiše mandat RIK-a na period od četiri godine, a u slučaju vanrednih izbora ovaj sastav ističe sa konstituisanjem novog saziva. Pravila u vezi sa izbornom administracijom, koja su uspostavljena na republičkom nivou važila su i za izbor Predsednika Republike, savezne i lokalne izbore.

U periodu od prvih deset godina izbornog iskustva u Srbiji, nekoliko puta smo imali ozbiljno narušavanje izborne procedure i, samim tim, narušavanje izborne volje građana, od strane poje-

¹¹³ Ovu mogućnost su imale liste koje su imale kandidate u više od jedne trećine izbornih jedinica

dinih nivoa izborne administracije. Najdrastičniji primeri su oni sa lokalnih izbora 1996. godine, koji su rezultirali građanskim protestima (i na kraju, ipak, priznavanjem izbornih rezultata); potom, izborne neregularnosti u izborima za Predsednika Republike 1997. godine i na kraju izborne neregularnosti sa izborom Predsednika Savezne Republike Jugoslavije 2000. godine. Neslavna uloga izborne administracije je bila dominantna i na izborima 1997. godine, kada je značajan broj glasačkih listića sa Kosova i drugih delova Srbije opredeljujuće uticao na izbor Milana Milutinovića na tu funkciju odnosno na izborni poraz lidera radikala Vojislava Šešelja. U izbornim procesima 1996. i 2000. godine ključnu pomoć u pokušaju manipulacija sa izbornim rezultatima izborna administracija je dobila od strane sudskih instanci.

Očigledno je da je, u autoritarnom režimu koji je oličavao Milošević, postojala sprega partijsko-političkog uticaja, rada državne, a samim tim i izborne administracije, kao i sudskih instanci. Neprijatna iskustva tadašnje opozicije i građana, dovela su do nepoverenja u mogućnost da sistem izborne administracije istovremeno bude deo državne administracije. Pokušaj da se nađe nekakav odgovor na nastale probleme u radu izborne administracije, učinjen je na pogrešan način. Naime, po ugledu na zemlje Istočne Evrope (samo što se deset godina kasnije u Srbiji koristio model koji su oni uspostavili početkom devedesetih godina prošlog veka), pristupilo se konceptu formiranja izborne administracije po partijskom ključu. Shodno nivou izbora, kao kriterijum partijskog ključa, koristi se raspored snaga koji postoji u domu za čiji se sastav održavaju izbori.

U još uvek aktuelnoj izbornoj praksi stvari izgledaju približno na sledeći način. Republičku izbornu komisiju u stalnom sastavu čine: predsednik i njegov zamenik, kao i šesnaest članova sa svojim zamenicima, sekretar komisije i predstavnik Republičkog zavoda za statistiku. Predsednik, članovi komisije i njihovi zamenici moraju biti diplomirani pravnici. Zastupljenost svake stranke u RIK-u proporcionalna je njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Osim stalnog sastava, u prošireni sastav ulaze svi predstavnici podnosilaca proglašanih izbornih lista, odnosno predlagača predsedničkih kandidata. Shodno partijskoj podeli, ovaj kriterijum se koristi i za niže nivoe izborne administracije, gde u stalni sastav biračkih odbora (ne manje od predsednika i dva člana biračkih odbora i njihovih zamenika) stranke delegiraju svoje predstavnike. Na taj stalni sastav treba dodati i kadrove političkih stranaka koji kao predlagači lista obavljaju rad u biračkim odborima. Dakle, izborna administracija u Srbiji direktno je poverena političkim strankama, bez mogućnosti da se na bilo koji način utiče na njihov sastav i kvalitet. Na lokalnom nivou postoji istovetan model organizacije izborne administracije, po kome se kao partijski ključ primenjuje sastav lokalnog parlamenta.

O postojećoj praksi, pre svega o propustima u radu ovog tipa izborne administracije, govorilo se u skoro svim izbornim procesima od 2000. godine na ovamo.¹¹⁴ U načelu, mogu se izdvojiti dva ključna razloga zbog kojih do takvih propusta dolazi, a koji proizilaze iz prirode samog principa formiranja izborne administracije. Prvi se odnosi na partijski karakter, gde se sukobi i konflikti koji su normalni u stranačkom životu i parlamentu prenose u jedno telo koje u najvećem delu svog rada treba da sprovodi određena rešenja. To često dovodi do neadekvatnog rada i donošenja odluka koje nisu profesionalnog karaktera, već proističu iz volje vladajuće većine i trenutnih partijskih interesa. Jednak problem je i faktična nestalnost ovih tela, jer svaka nova vladajuća većina menja sastav izbornih tela.¹¹⁵ Ta nestalnost ne dozvoljava da se oformi služba koja može da se trajno bavi ovim poslom, već se u svakom izbornom procesu javljaju slične ili identične greške.

¹¹⁴ U izveštajima organizacije - CeSID, čiji sam Programski direktor, naveden je veliki broj ozbiljnih propusta u svim izbornim procesima u ovoj deceniji.

¹¹⁵ U nekoliko jedinica lokalne samouprave, kada je došlo do "raspada" vladajuće većine i uvođenja prinudnih mera, jedan od prvih poteza privremenih organa je bilo formiranje novih Opštinskih izbornih komisija. Teško da se to može tumačiti kao neodložan posao koji je poveren ovim privremenim telima.

Stoga ne postoji, niti se može formirati izborna administracija koja može svoj posao obavljati profesionalno i nepristrasno.

Imajući u vidu dosadašnju praksu, najpre modela formiranja izbornih organa iz redova sudskih instanci, a potom iz redova parlamentarnih stranaka, neophodno je pronaći modele koji mogu da izbegnu navedene negativne posledice. Pregled rešenja iz drugih zemalja, tačnije analiza ključnih pravaca u ovoj oblasti, jeste najbolji put da se do njih dođe. Tri su ključna pitanja na koje se traži odgovor: kako se formiraju centralna izborna tela, ko čini njihov sastav i kako se on selektira? Rešenja koja u ovoj oblasti predviđa Nacrt Zakona o Državnoj izbornoj komisiji, zasnovana su na argumentaciji koja se iznosi u sledećim celinama.¹¹⁶

MODELI FORMIRANJA CENTRALNIH IZBORNIH TELA

Prema načinu na koji su formirana, nadležnostima koje imaju, modelu izbora i unutrašnjoj organizaciji razlikujemo tri osnovna tipa Centralnih izbornih tela (CIT): Nezavisni model, Vladin ili model Izvršne vlasti i Mešoviti model. Ukazivanje na ključne elemente svakog od njih, prati i isticanje niza činjenica koje idu u prilog postojanju takvog modela organizacije, ali i činjenice koje govore o tome šta su mogući nedostaci svakog od tri navedena tipa centralnih izbornih tela.

Nezavisan model podrazumeva da je telo koje sprovodi izbore nezavisno od izvršne vlasti, a podrazumeva se da je odgovorno zakonodavnoj (izveštaji, odgovori na parlamentarna pitanja) ili sudskoj vlasti (tužbe, žalbe, kršenja procedura). Najčešće poseduju izvestan stepen autonomije koji se ogleda u pravnim okvirima rada i delovanja, odgovornosti za sprovođenje izbornog procesa, jasno preciziranim finansijskim elementima (samostalan ili polusamostalan budžet), mogućnosti samoregulisavanja unutrašnjih odnosa (poslovnik, način formiranja odgovarajućih službi), načinu izbora članova, njihovim nadležnostima i ovlašćenjima. Članovi ovakvih tela moraju zadovoljiti kriterijume znanja izborne problematike (da budu eksperti u svojoj oblasti), a dodatnu sigurnost u njihovom radu im pruža dužina njihovog mandata (pet, sedam, a u pojedinim zemljama i devet godina trajanja jednog mandata). Nezavistan model CIT-a karakterističan je za novouspostavljene demokratije ili demokratije koje su obnovljene posle perioda autoritarnih vlasti. Stoga je ovakav model primenjen u Jermeniji, Estoniji, Gruziji, Poljskoj, Urugvaju, Južnoj Africi, Bosni i Hercegovini, ali nije nepoznat ni u razvijenim demokratijama, pa se takav sistem organizovanja CIT-a primenjuje u Australiji i Kanadi.

Vladin ili model Izvršne vlasti podrazumeva drugačije elemente u organizaciji izborne administracije. Glavno izborna telo je pod nadležnošću izvršne vlasti i njoj je odgovorno. Najčešće je za ovaj posao zaduženo ministarstvo unutrašnjih poslova ili ministarstvo za upravu i administraciju. Telo o kome govorimo nema nezavisne članove, već se radi o službenicima koji su organizovani kao i ostali delovi državne administracije (najčešće u okviru sekretarijata za izbore). Stoga se ne može govoriti o njihovoj organizacionoj autonomiji, a sa tim ide i činjenica da ne postoji finansijska autonomija, već je finansijski okvir dat okvirima budžeta nadležnog ministarstva. U sprovođenju izbora najčešće dele odgovornost sa drugim delovima izvršne vlasti (druga ministarstva, lokalna izvršna vlast, lokalna administracija), a direktnu odgovornost imaju prema ministarstvu u čijoj su nadležnosti. Nemaju posebno članstvo, niti posebno definisan period trajanja, odnosno mandat. Ovaj proces je regulisan opštim aktima o službenicima. Ovakav model je karakterističan za najrazvijenije demokratije u kojima je poverenje u rad izvršne vlasti, odnosno poverenje u postojanje nepartijske, profesionalne i autonomne administracije vrlo visoko. Poverenje postoji, kako kod građana, tako i kod svih učesnika izbornog procesa, te je takav mo-

¹¹⁶ U radu Radne grupe za izradu ovog zakonskog rešenja (formirane od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu) sam aktivno učestvovao kao predstavnik CeSID-a.

del izborne administracije mogući u praksi. Primenjuje se, između ostalog, u Danskoj, Švedskoj, Nemačkoj, Novom Zelandu, Švajcarskoj, Velikoj Britaniji, Sjedinjenim Američkim Državama.

Mešoviti model organizacije CIT-a, u praksi najčešće predstavlja organizovanje izbora gde je telo ili deo tela koje direktno sprovodi izbore organizovano po principu modela Izvršne vlasti, dok je telo koje je zaduženo za formiranje politike izbornih organa, odnosno za monitoring i nadzor izbornog procesa formirano po nezavisnom modelu. Odnosi između navedenih delova CIT-a mogu se razlikovati. Tako imamo situacije u kojima je nezavistan deo tela samo "ukras" u izbornom procesu i služi da potvrdi ono što je izvršna vlast već sprovedla u izbornom procesu; potom situacije u kojima su ova dva nivoa u ravnoteži, pa sve do onih u kojima je nezavistan deo dominantan, a delovi administracije služe u korist njihove politike. Ovaj odnos najčešće nije definisan zakonskim okvirima, već zavisi od integriteta tela i članova koji ga sačinjavaju. Što je veće uvažavanje nezavisnog dela CIT-a u javnosti i što su njeni članovi autonomniji to je verovatnoća ostvarenja trećeg scenarija veća. Pregled država u kojima se ovakav model izborne administracije primenjuje, dovodi nas do primera Japana, Španije, Francuske. I u slučaju drugih zemalja sa ovakvom organizacijom centralnog izbornog tela primetno je da on suštinski odgovara Izvršnom modelu, jer izvršna vlast sprovodi najveći deo izbornog procesa. Uvođenje nezavisnog modela, odnosno delova CIT-a kroz navedena tela, u stvari se svodi na (ne) potvrđivanje, odnosno superviziju onog što izvršna vlast obavi u izbornom procesu.

Istraživanje švedske organizacije za izborne procedure (IDEA) iz 2006. godine pokazalo je da većina zemalja u svetu primenjuje nezavistan model (55%), potom sledi model Izvršne vlasti (26%) i na kraju Mešoviti model (15%).

SASTAV CENTRALNOG IZBORNOG TELA

U zavisnosti od modela koji se primenjuje kada je u pitanju način organizovanja i rada CIT-a, zavisi i način na koji se formira sastav ovog tela. U telima koja su koncipirana prema izvršnom modelu, sastav je određen merilima i sistematizacijom koja važi i za druge delove državne administracije. Retka je prilika u kojoj je izbor ovih članova poveren nekom drugom izvan izvršne vlasti.¹¹⁷ U praksi je najčešći slučaj, u kome u okviru nekog od ministarstava postoji sekretarijat za izbore, čiji je direktor ili sekretar odgovoran za sprovođenje izbora, a samim tim i za selekciju kadrova koji će taj posao obavljati.

U nezavisnom modelu stvari su drugačije, izbor članova CIT-a nalazi se izvan izvršne vlasti i svaki član ovog tela ima specifičnu društvenu i političku težinu. Najčešće je njihova pozicija u korelaciji sa sudskim zvanjem, pozicijom ministra ili drugim visokim pozicijama u izvršnoj vlasti. Imajući u vidu način i institucije ispred kojih dolaze, u okviru nezavisnog modela, dva su osnovna i jedan izvedeni model selekcije članova ovog tela. Tako razlikujemo tela u kojima su članovi delegirani ispred partija i to najčešće svih parlamentarnih grupa, potom tela koju čine eksperti i poznavaoци izborne problematike i treću varijantu, gde je to mešavina prethodna dva modela - telo koje čine partijski predstavnici i osobe koje imaju određeni status eksperata u izbornoj problematici.

Partijski sastav CIT-a podrazumeva da su sve relevantne¹¹⁸ političke stranke, proporcionalno svojoj snazi zastupljene u ovim telima. Svaka stranka delegira osobe od najvišeg stranačkog poverenja da obavljaju ovaj posao. Koncept podrazumeva da će se kroz parcijalnost interesa najbolje zadovoljiti opšti interes. Naime, vodeći računa o tome da se ni na koji način ne ošteti izborna lista ili kandidati koji su ih delegirali, članovi centralnog izbornog tela se međusobno uzajamno

¹¹⁷ U Češkoj i Austriji, iako je u igri izvršni model organizacije, članovi se biraju po posebnoj proceduri, nezavisno od izvršne vlasti.

¹¹⁸ Kriterijum relevantnosti je zastupljenost u parlamentu.

kontrolišu i na taj način vrše i kontrolu celokupnog izbornog procesa. S druge strane, moguća je i povećana motivacija birača, jer postojanje "njihovog" predstavnika¹¹⁹, daje im sigurnost da njihov glas neće biti zloupotrebljen. Ovakav model organizacije izbornog tela karakterističan je u državama koje iz perioda totalitarnih ili autoritarnih režima prelaze u višepartijske izborne demokratije. Tako je u zemljama Centralne i Istočne Evrope ovo bio čest model da se prevaziđe nepoverenje koje je postojalo između komunističkih elita i opozicionih stranaka, takođe je primenjivan u Afričkim i Latinoameričkim zemljama koje su imale različite diktature.

Trend je da se ovakav model napušta kada zadovolji svoju prvobitnu svrhu - održavanje prvih višestranačkih izbora i uspostavljanje minimalnog konsenzusa izbornih aktera oko prakse sprovođenja izbora. Problem sa telima koja imaju ovakvu strukturu je njihova neoperativnost, nemogućnost vođenja koherentne politike, uvek prisutni parcijalni partijski motivi, direktna suprostavljenost u stavovima aktera koji ga čine. Svi poslovi koje obavljaju ova tela, a imaju dugoročni karakter (registar stranaka, birača, edukacija...) po prirodi stvari prelaze na neka druga tela jer ne postoji stalnost članova u ovom telu. Poseban problem se javlja kada se o pojedinim elementima sprovođenja izbornog procesa ne može postići saglasnost. Tada nije retka prilika da umesto pravnih principa prevladaju principi volje vladajuće većine koja preko svojih predstavnika u ovim telima donese odluke kakve ona želi. Na taj način se najdirektnije ugrožava izborni proces pristrasnim i partijski motivisanim odlukama.

Nasuprot stranačkom modelu članstva u CIT-u, dominantan model, barem kada je u pitanju nezavisni tip organizacije izbornih tela, jeste ekspertski model. On podrazumeva da su članovi centralnih izbornih tela osobe koje imaju nestranački karakter, te se samim tim ne sumnja u njihovu pristrasnost. Oni moraju imati određeni nivo obrazovanja, prepoznatljivost u javnosti, profesionalni dignitet i svakako odlično poznavanje izbornih procedura. To se, pre svega, odnosi na znanja iz oblasti prava, političkih nauka, ekonomije, statistike, medija, organizacionih nauka. Za razliku od partijskih članova, eksperti bi u svom radu trebalo da se vode u skladu sa dva ključna merila - prema standardima koje propisuje struka iz koje dolaze i prema važećim pravnim normama. Većina zemalja koje primenjuje nezavistan model centralnih izbornih tela, u izboru članova koji će činiti to telo opredelila se za ekspertski sastav.

Nije retka ni situacija u kojoj postoji mešavina članova koji imaju partijski i ekspertski predznak. Kod suseda Mađara, pet članova eksperata se bira kroz zakonodavno telo, dok ostatak čine predstavnici političkih stranaka. U susedstvu je i slučaj Hrvatske, koja je do pre tri godine imala centralnu izbornu komisiju koju su sačinjavali i eksperti, ali i predstavnici pozicije i opozicije čija je zastupljenost bila ista. Problem sa ovakvim tipom komisija je što mogu delimično ili dugoročno blokirati rad izbornih organa.

SELEKCIJA ČLANSTVA

Sam proces selekcije, odnosno izbora članova CIT-a može se obaviti kroz nekoliko modaliteta. Kada su u pitanju tela koja su sastavljena od partijskih predstavnika onda se čini da ne postoji neki značajniji modalitet od onoga u kome stranka dostavi ime osobe koja će je predstavljati u centralnom izbornom telu. Podrazumeva se da ona ispunjava neke formalne kriterijume koji se zakonski postvaljaju pred nju (određeni stepen obrazovanja, radno iskustvo, nepostojanje sukoba interesa i slično). Kada su u pitanju tela koja su sastavljena od eksperata, ključno pitanje je kako da se proces selekcije obavi, kako da se kandidatima omogući da stvore i održe predznak nepristrasnosti, partijske nepovezanosti i profesionalnog znanja. Nekoliko je modela selekcije koji pokušavaju da daju odgovor na ovo pitanje.

¹¹⁹ Predstavnika one partije koja je njima bliska i za koju planiraju da glasaju.

Selekcija kandidata putem javnog konkursa podrazumeva da je za članove CIT-a raspisan javni konkurs. Određeni su kriterijumi koje svaki od kandidata treba da zadovolji¹²⁰, oni se prijavljuju za ovu funkciju, a određena komisija vrši proces prihvatanja kandidatura, određuje kriterijume ocenjivanja i rangira kandidate prema njima. Ta komisija je sačinjena od predstavnika eminentnih državnih i civilnih institucija (univerziteta, najviše sudske instance, strukovna udruženja advokata, organizacije civilnog društva). Predlog kandidata prosleđuje, najčešće najvišem zakonodavnom telu (u pojedinim zemljama njihovu verifikaciju može obaviti i Predsednik ili Vrhovni Sud) koje razmatra predloženu listu kandidata i može da je usvoji ili odbaci. Prednosti ovog modela su što je proces transparentan, javnost ima uvid u odabir kandidata, njime je obuhvaćen najširi krug relevantnih kandidata pa i onih koji su izvan partijskih elita, jasni su kriterijumi vrednovanja svake kandidature... Kao i u svakom rešenju postoji i niz mana koje je dosadašnja praksa primene ovog rešenja donela. Jedan broj relevantnih stručnjaka iz oblasti izborne problematike nije spreman da učestvuje u ovom tipu javnog nadmetanja, tako da centralna izborna tela ostaju lišena njihove pomoći; proces je često spor i zna da zapadne u poziciju u kojoj ne postoji saglasnost oko svih članova, pa se otvara mogućnost blokiranja ovog tela. Osim prisustva javnosti, može se desiti da ceo izbor prate "skrivenne sile" partijskog zamešteljstva koje stoje u procesu selekcije kandidata.

Izbor kandidata kroz saradnju izvršne sa zakonodavnom vlašću podrazumeva da u procesu odabira članova CIT-a učestvuju predstavnici više grana vlasti. Klasičan primer je kada predsednik države napravi izbor određenih kandidata za ovu funkciju, a parlament ima mogućnost da izvrši izbor unutar predloženih kandidata, potvrdi ili odbaci predloženu listu, zavisno od rešenja koja postoje u pravnim aktima. Osim Predsednika taj posao može obavljati i neki drugi deo izvršne vlasti (ministri) ili sudske vlasti (Vrhovni Sud, na primer). Ovakav način izbora omogućuje ravnotežu između izvršne i zakonodavne vlasti, te učešće svih relevantnih političkih opcija u ovom procesu. Nije retka praksa da se u "novim" demokratijama kao kriterijum za izbor članova centralnog izbornog tela zahteva dvotrećinska većina u parlamentu (primer Crne Gore i njihovog celokupnog izbornog zakonodavstva koje se mora doneti uz postojanje ovakvog konsenzusa).

Izbor kandidata kroz odluku jedne grane vlasti ukazuje da deo izvršne ili sudske vlasti jednostavno imenuje članove ovih tela, bez potrebe da se na bilo koji način njihova odluka potvrđuje kroz stavove drugih tela ili drugih grana vlasti. Ponekad se taj proces obavi kroz konsultacije sa drugim organizacijama, strukovnim udruženjima, civilnim sektorom, ali nije retka praksa da proces nominacije protekne i bez toga.

PRILOG 1. ŠTA PREDVIĐA NACRT ZAKONA O DRŽAVNOJ IZBORNOJ KOMISIJI

Imajući u vidu iznete koncepte koji važe u tri navedene oblasti, predloženo zakonsko rešenje – Nacrt Zakona o Državnoj izbornoj komisiji¹²¹ utemeljeno je na nezavisnom konceptu centralnog izbornog tela, nezavisnom statusu njihovog članstva i javnom konkursu kao sistemu njihove selekcije.

Nezavistan model je onaj koji najviše odgovara postojećoj situaciji u Srbiji. U tom smislu, predviđeno je da mandat članova ovog tela traje sedam godina (namerno je odabrano ovakvo rešenje da se njihov mandat ne bi poklapao sa izbornim ciklusima što se za rad nezavisnih institucija pokazalo jako važnim) i da u sastavu ovog tela ima devet članova. Partijski model, koji se sada primenjuje nije pokazao dobre efekte, dok bi koncept izvršne vlasti izazvao do-

¹²⁰ Najčešće su to kriterijumi formalnog obrazovanja, iskustva i rada vezanog za izbore, partijske neutralnosti i slično.

¹²¹ Tekst Nacrta Zakona o Državnoj izbornoj komisiji dostupan je na sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, videti na <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=21>, odeljak Propisi.

sta polemike imajući u vidu osporavanje karaktera državne administracije u Srbiji. Nacrtom je, takođe, predviđeno, da se članovi ovog tela mogu baviti isključivo ovim poslom, što garantuje usredsređenost na čitavu izbornu problematiku (i tokom neizbornog perioda što je od velikog značaja).

Kada je u pitanju sastav članova ovog tela ključna je njihova nepristrasnost i poznavanje oblasti kao kriterijum selekcije. Uslovi za izbor članova Komisije postavljeni su vrlo visoko. Stoga se traže kvalifikacije u školskoj spremi (visoko obrazovanje) i praksa (devet godina radnog iskustva). Od ukupnog broja članova, predviđeno je da većina (pet od devet) budu diplomirani pravnici. Članovi Komisije ne smeju biti članovi političkih stranaka.

Ono što je predstavljalo najveći izazov u pisanju ovog akta jeste, međutim, obezbeđenje transparentnosti i nezavisnosti prilikom odabira članova ovog tela. To je, ujedno, bilo najčešće pitanje na brojnim javnim raspravama o predloženom Nacrtu: kako sprečiti dominantan uticaj nekog političkog subjekta na odabir članova Komisije? Ovaj Zakon predviđa poštovanje najviših stručnih kriterijuma, ali i uključenost više različitih institucija koje imaju za cilj da spreče presudan upliv neke od političkih stranaka. Selekcija kandidata bi se vršila kroz nekoliko nivoa. Najpre, putem javnog konkursa, gde bi svaki zainteresovani kandidat, samostalno ili preko neke institucije ili organizacije, mogao da se prijavi. Konkursna komisija je drugi nivo selekcije, gde postoji jedanaest članova, koji dolaze iz pet različitih tipova institucija (predstavnici univerziteta, sudskih institucija, civilnog sektora, Poverenika za informacije i Zaštitnika građana). Oni definišu kriterijume ocenjivanja kandidata i na osnovu nje, predlažu parlamentu devet kandidata koji bi trebali da sačinjavaju sastav ovog tela. Parlament bi dao poslednju reč u procesu izbora članova Komisije.

Na kraju, ovakvo rešenje omogućava i sveukupno unapređenje izbornog procesa, uz stalan angažman na poboljšanju izbornog zakonodavstva. Tako bi neke od potencijalnih nadležnosti Komisije bile: sprovođenje zakonskih rešenja, unapređenje izbornog procesa, iniciranje zakonskih promena ukoliko su one neophodne, edukacija nižih nivoa izborne administracije itd. No-voizabrani članovi imali bi odgovornost pred zakonom i stručnom javnosti i bavili bi se samo izbornim procesom čime bi se omogućilo stvaranje kvalitetnijeg zakonodavnog okvira. Shodno tome, ovo telo će biti zainteresovano za formiranje profesionalne i odgovorne izborne administracije na svim biračkim mestima. To će biti uslov da se u Srbiji uvedu novi modaliteti glasanja (pismo, internet...) i da sam izborni proces zadobije visoko poverenje svih izbornih aktera, postajući na taj način dostupan i najširoj javnosti.

TOWARDS REFORMING ELECTORAL ADMINISTRATION IN SERBIA

***Abstract:** Ever since the multiparty system was established in 1990, all electoral processes in Serbia occurred without no existence of professional electoral administration. The key attributes of such an administration are highlighted: durability (members are elected for a period longer than the duration of the Parliamentary Assembly Convocation), objectivity (independence from the executive branch influence or the influence of political parties), competence (knowledge on the electoral process and work on its improvement) and concentration (performing this work as an exclusive activity and incompatibility members' functions with the other functions).*

In all electoral assessments, which took place in the last two decades in Serbia, most of the attributes envisaged for the professional electoral administration, have had their revocation. The character of the central electoral body points to its impermanence, party affiliation, i.e. relationship with the executive branch, incompetence and partial focus.

In the period between 1990 to 2000, the members of the central electoral body came from the ranks of judges, while since 2000 and up to date is being utilized the model of party representation in proportion to the number of seats in the legislature. Both of these models do not produce a desirable model for the central electoral body functioning. The comparative models summary, their effects estimation, the modus of the central electoral body formation, selection of their members and their duration are the lead to the new solutions' modeling in this area. Draft Law on the State Electoral Commission, which tries to introduce new solutions in this area, contains significant volume of recommendations and suggestions resulting from one such approach.



POLITIKA I NOVAC
POLITICS & MONEY

POLITIKA I NOVAC

***Sažetak:** Korupcija, pre svega ona politička, razara društveno tkivo i ključni je neprijatelj krhkih demokratskih institucija i prakse. Povoljno socijalno tlo, formirana tradicija i navike zahtevaju zato usvajanje i skrupulozno realizovanje celovite antikoruptivne strategije. Kada je o strankama i izborima reč, u rukama agencija i revizora su istraživanje i nadgledanje (monitoring), odnosno kontrola i nadzor izbornih troškova i stranačkih finansija. Stranke i stranački organi pri tom imaju obavezu poštovanja zakonski utvrđenih zabrana i ograničenja, kao i obavezu urednog vođenja i blagovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja.*

Najzad, bez paralelno mobilisane i edukovane javnosti i aktivne uloge medija i organizacija civilnog društva, redukovanje korupcije i transparentan izborni politički proces naprosto nisu mogući.

***Gljučne reči:** novac, korupcija, politika, stranke, izbori, kampanja, kontrola, javnost*

Pokušaji da se istraže i kontrolišu tokovi novca u politici najbliži su po svojoj suštini slaganju komplikovanih slagalica, a njihov metod najviše nalikuje igri lopova i žandara. Prvo se (uloga lopova), analiziraju svi mogući legalni i nelegalni načini da se dođe do novca, odnosno da se uvećaju prihodi i redukuju troškovi političkih aktera. U drugom koraku (pozicija žandara) nastoji se da se formiraju održivi obrasci koji stimulišu političke igrače da ostanu u okviru legalnog, odnosno obeshrabruju ih da posegnu za nedozvoljenim sredstvima i korupcijom.

POLITIČKI AKTERI I KORUPCIJA

Korupcija - gotovo endemski ukorenjena i raširena, posebno, njeni "visokonaponski" vidovi, vezani za zloupotrebu javnih ovlašćenja u svrhu sticanja nelegalne dobiti, na jednoj i sinekura i renti, na drugoj strani su, godinama već za građane Srbije, ali i drugih zemalja u tranziciji, jedan od tri - četiri ključna problema.

Posebno su izvršna politička vlast, ali i nosioci ključnih upravnih funkcija izloženi izazovima ali i optužbama za korupciju i lišeni dovoljnog kredibiliteta i poverenja javnosti.

Politički transferi poslanika i odbornika i duh nagodbi, cenkanja i trgovine raširen i u lokalnim i u nacionalnom parlamentu u fokus analize političke korupcije su postavili i parlament i političke stranke. Prelazak čitavih poslaničkih grupa iz opozicije u vlast, i obratno, politički život u Srbiji izlažu realnoj opasnosti prisustva latinoameričkog fenomena *partido de aluguel* - stranaka u zakup i za iznajmljivanje podrške.

Posledično, nalazi i istraživanja Transparentnosti, dobijeni unutar Globalnog barometra korupcije, kao i istraživanja USAID-a i IFES-a, pokazuju da se u čitavom regionu politika percipira kao sfera društva najizloženija korupciji. Građani naime smatraju da korupcija ima veći uticaj na politički, nego na lični život i poslovno okruženje.

Primera radi, u tri talasa istraživanja koje je Medium Gallup radio 2009. i 2010. godine, najsnažniji utisak ostavlja **dramatičan stepen prekida veza između građana i vlasti u Srbiji.**

Komotnom, kvalifikovanom većinom građani prihvataju tvrdnje da stvari u Srbiji idu u pogrešnom smeru (62%), odnosno da su političari (84%) previše korumpirani da bi se zaista bo-

rili protiv korupcije. Pošto ni vlada ni političari, kako pozicioni, tako i opozicioni, nisu u stanju da spreče korupciju, treba ih posmenjivati (70%). Posebno vlasnici velikih firmi imaju koristi od veza sa korumpiranim vlastima (67%).

Logično se otvara pitanje: zašto toliko korupcije i priča o korupciji u politici?

Sveprisutne sumnje i optužbe i stvarna, visoka mera raširenosti političke korupcije pre svega predstavljaju neželjeni, ali logičan nusefekata prenatrženosti centralne, regulativne i usmeravajuće uloge politike i političkih institucija. Dvostruka i dvostrana kupoprodajna priroda korupcionih aranžmana, odnosno činjenica da se moć i bogatstvo pretežno stiču i održavaju uz pomoć (i korumpiranje) političke vlasti čine političke moćnike izuzetno izloženim koruptivnim ponudama. Na drugoj strani, želja mnogih da unosnu i naplativu, ali nesigurnu političku poziciju konvertuju u trajniju ekonomsku moć i vlasništvo vodi ne retko u situacije u kojima se iznuđuje - za sebe ili za svoju stranku, odgovarajuća protiv usluga.

Primeru radi, Sartori, unutar razmatranja političke korupcije kao očekivanog efekta klijentelističke komponente politike, razlikuje dva vida političke korupcije. "Sa jedne strane imamo političare i funkcionere koji su korumpirani, koji se "kupuju" da bi uradili ili da ne bi uradili određene stvari, a sa druge strane imamo političare koji iznuđuju novac za svoju političku karijeru i koji ga uredno krađu za same sebe" (Sartori 2003:168).

Ako vlast može biti itekako unosna, a pri tom nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put korupciji u politici širom otvoren. Pošto se na vlast dolazi izborima i u međustranačkoj utakmici onda su izbori i stranke logičan okvir za koruptivnu razmenu i obavljanje transakcija kupovine pozicija, prava ili materijalnih dobara.

Posebno je to slučaj u društvima sa još uvek prisutnim i snažnim netržišnim, pre svega javnim sektorom u kojima partije, kroz manje-više razvijene kartelske sporazume i aranžmane "poseduju" državu, odnosno mogu na različitim nivoima vlasti podeliti svojim poslušnicima i miljenicima, koji su ih na ovaj ili onaj način zadužili, na desetine hiljada unosnih poslova i mesta.

U priručniku "Novac u politici: vodič za povećanje transparentnosti u nastajućim demokratijama" (USAID) se bliže objašnjavaju mehanizmi uticaja novca na donošenje političkih odluka. **Koruptivni proces je podeljen na dva perioda i tri segmenta.** Prvi, predizborni period sadrži dva segmenta - nelegalne vidove i izbornih prihoda i izbornih troškova. Drugi, postizborni period uključuje treći segment - "vraćanje duga", odnosno "legalno" patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, ali i nelegalne primere korumpiranja funkcionera, glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja...

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije Marsin Valeski je sistematizovao osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finansiranje stranaka i njihovih kampanja. U rubrici **nelegalnih rashoda** dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika pri čemu se obilato koriste državni resursi, pre svega javni fondovi. Daleko razvijeniju i "kreativniju" **prihodnu stranu čine:** prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama, iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava od neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da "plate novac za zaštitu", kao postizborne dobijene donacije za usluge, ugovore ili promenu politike.

Analizirajući kreativnu "praksu" Pinto-Dušinski navodi šest oblika izigravanja ili kršenja zakona koji su najkarakterističniji: a) nezakoniti pokloni, b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija, c) upotreba državnih resursa za partijske svrhe, d) prih-

vatanje sredstava radi obezbeđenja ili obećanja neke koristi, e) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega iz kriminalnih krugova, f) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovine glasova (Dušinski, 2002:71-72).

Povratno, pojačan interes i pažnja javnosti i međustranačka konkurencija, vodili su otkrivanju slučajeva korupcije i finansijskih partijskih afera i skandala, poput afere Daso u Belgiji, afere Flik i Kolove afere u Nemačkoj, ili "akcije čistih ruku" u Italiji.

Pozitivni efekat manifestovao se dakle u sve razvijenijim pravilima i procedurama za njihovo detektovanje i, bar uslovno i preventivno, sprečavanje. Strah od negativnih reakcija javnosti zbog slučajeva političke i izborne korupcije, uz istovremeni dalji rast potrebe za finansijskim i materijalnim resursima opet je, međutim, zavodljivim činio iznalaženje još složenijih tehnika "upumpavanja i prikrivanja" sredstava. Pri tom se **politička korupcija precizno definiše kao "razmena finansijskih donacija za političke usluge"** (Edwards, 1996:5).

ANTIKORUPTIVNI REGULATORNI OKVIR

Gotovo neodoljivi, sirenski zov novca u politici je dakle fenomen star koliko i ljudska težnja za moći i vlašću. Gotovo isto toliko traju i pokušaji da se politika emancipuje od diktata novca i "srebroljublja". Posebno demokratske režime i ideologije karakteriše nastojanje da se prisustvo novca u politici ograniči i reguliše, odnosno učini legalnim i legitimnim.

Izreka o novcu kao "majčinom mleku" politike, kalifornijskog političara Džesija Arna ili naše odomaćeno "koliko para – toliko muzike", na pomalo preteran i pojednostavljen, ali u suštini tačan način, govore o značaju finansija za partijsko-političku aktivnost, odnosno o uticaju novca u politici.

Mogli bismo zaključiti da su atraktivan program i harizmatični lideri, kratkoročno gledano, neophodne ključne pretpostavke uspona partija, ali da bi "partija dugoročno bila u stanju da opstane kao važan igrač na političkoj sceni, potrebno je imati tri resursa: organizaciju, rad volontera i novac" (Nasmaher, 2001:3).

Polovinom XX veka su tri osnovna razloga – masovno uvođenje direktnog i opšteg prava glasa, rezultirajuća – rastuća i centralna, pozicija partija u političkom i izbornom procesu, kao i ekspozicionijalni rast troškova izbornih kampanja, vođenih u dominantnom elektronskom, medijskom okruženju, prosto iznudili opredeljenje da partije postanu ustavna kategorija.

Po pravilu, definisanju uloge – "ustavnom tretmanu", ubrzo je sledila zakonska regulativa kojom se preciznije uređuje formiranje i delovanje partija, uključiv i regulisanje izbornih troškova, kao i finansiranje redovnih stranačkih aktivnosti.

Osnovnu dilemu i podsticaj raspravama činili su zapravo različiti odgovori **na pitanje da li iz nesporno važne – konstitutivne uloge partija u oblikovanju izbornog i političkog sistema, treba automatski izvući i zaključak o potrebi njihovog finansiranja i iz javnih izvora.**

Protivnici budžetske, državne podrške radu stranaka smatraju da ovakvo finansiranje predstavlja atak na individualnu autonomiju i slobodu i prinudno "zavlačenje ruke u džep" poreskih obveznika koji, ako baš to žele, mogu privatno dobrovoljno finansirati stranke i kandidate na izborima.

Na drugoj strani, **ključni argument pristalica finansiranja stranaka i izbornih kampanja i iz javnih izvora sadrži se u stavu da "demokratija košta", i da učešće u demokratskim procesima ne može biti samo stvar finansijske (ne)moći pojedinih aktera.**

Ipak, čini se da danas prevladava stav da upravo zbog uzajamnog korigovanja nedostataka i nadopunjavanja, finansiranje stranaka treba da bude "oslonjeno na obe noge" - i na javne i na privatne finansijske izvore.

Osnovu ovih procesa čine sve više i međunarodni standardi i preporuke – "meko zakonodavstvo" (*Soft law*) poput Preporuke 1516 Skupštine Saveta Evrope iz 2001. godine.

Primeru radi, ovom preporukom se, formulišu zajednička pravila usmerena protiv korupcije u finansiranju stranaka i izbornih kampanja utemeljena na **načelima: razumne ravnoteže javnog i privatnog finansiranja; poštenim kriterijima raspodele državnih davanja strankama; strogim pravilima regulisanja privatnih donacija i utvrđivanju gornjih granica izbornih izdataka. Ona uključuju i potpunu transparentnost računa stranaka i stvaranje nezavisnog revizijskog tela i predviđeni sistem sankcija za nepoštovanje pravila, koji predviđa i mogućnost suspenzije finansiranja iz državnog budžeta** (Kregar, Marko, 2004:94-99).

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici Valeski sugerise državama sledećih pet mera: da obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i energične kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; ne isključuju visokim limitima nastajuće političke snage; zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; pruže im jednake šanse da dođu u kontakt sa svojim predstavnicima; ograniče disproportionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih i partija vlasti (Valeski, 2004:4-6).

Time bi slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen stranački i parlamentarni život zaista činili *sine qua non* demokratije.

IZVORI FINANSIRANJA

Brojni, konkretni načini na koji političke partije mogu prikupljati sredstva za svoje aktivnosti mogu se grupisati u dve osnovne grupe izvora finansiranja ili dve strategije za punjenje partijskih budžeta – privatne i javne izvore i njihovo kombinovanje.

Prvu, tradicionalnu grupu čine privatni izvori finansiranja. Logika oslanjanja gotovo isključivo na privatne izvore, koju najbolje ilustruje praksa u Velikoj Britaniji, bazira na stavu da su političke partije privatne organizacije sa, istina, specifičnim pravima i širokim spektrom javnih aktivnosti. No, čak i u Britaniji se iz javnih izvora strankama sa više od dva poslanika dodeljuje skromni iznos od 2 miliona funti, pri čemu se izvestan dodatni iznos dodeljuje samo opozicionim strankama za njihove parlamentarne aktivnosti (Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2010:4).

Na drugoj strani, stav da političke partije igraju ključnu ulogu u formiranju i funkcionisanju političkih institucija predstavljao je osnov za njihovo finansiranje i iz državnog budžeta. Javno finansiranje stranaka uvedeno je, pedesetih i šezdesetih godina 20. veka da bi, do kraja veka postalo gotovo univerzalna praksa (Aleksander, 1989:14).

Ipak, istine radi, treba napomenuti da se "država samo uslovno može smatrati nezavisnim činiocem koji utiče na partijski razvoj, jer same partije određuju sadržaj državnih odluka, pa se zato o **državnom finansiranju partija može govoriti kao o partijskom finansiranju različitih sopstvenih aktivnosti**" (Mer, 1997:144).

Privatni izvori finansiranja

Privatne izvore finansiranja čine kako sredstva prikupljena unutar samih stranaka (članarine i prilozima i pokloni članstva i prihodi od partijskih promotivnih aktivnosti i drugih oblika partijskog

preduzetništva), tako i prilozi i pokloni fizičkih i pravnih lica i dotacije koje dolaze od interesnih asocijacija – sindikata ili privrednih udruženja.

Članarine nastaju prvo u radničkim partijama kako bi se, prikupljanjem velikog broja malih priloga, konkurisalo finansijski moćnim “partijama buržoazije” i njihovim bogatim mecenama.

Obaveza davanja i visina članarine regulisani su inače statutima političkih partija. Danas, međutim, članarine imaju i nadalje značajnu simboličnu ali realno veoma ograničenu, praktičnu ulogu i značaj.

Vremenom, ritualni metod prikupljanja članarine od vrata do vrata potisnut je automatskim transferom novca sa bankovnih računa članova. Laburisti su sa prikupljanja članarine u ličnom kontaktu prešli na novu šemu prikupljanja članarine na godišnjem nivou – bilo ispisivanjem čeka ili bankarske menice, organizovanjem partijskih lutrija, partijske kreditne kartice (sa hologramom britanskog parlamenta i na koji se sliva mali procenat od kupovina članstva) ili klubova pristalica laburista, čijim se članom postaje davanjem malih priloga. Sličnu praksu sledili su i konzervativci i liberaldemokrate (Vukomanović, 2004:182-183).

Na evropskom kontinentu situacija se razlikuje od države do države. U Španiji i Francuskoj manje od 2 procenta birača ima članske karte neke od stranaka, pa su tako i prihodi od članarina dosta skromni.

Sa druge strane, nemački sistem predstavlja primer visokog učešća članarina u finansiranju političkih stranaka, koje se u periodu od 1984-1999. godine kreće u proseku od oko 30 procenta bez značajnih varijacija. Ekstremni primer predstavlja Holandija u kojoj učešće članarina u finansiranju političkih stranaka dostiže i do 60%. Ovako visok nivo učešća članarina u finansiranju stranaka kombinovan je sa relativno skromnim učešćem državnih subvencija koje ne prelaze 20 procenta budžeta holandskih stranaka (Nasmaher, 2003:8).

Ipak, u većini zapadnoevropskih zemalja primetan je znatan pad broja članova stranaka, a time i prihoda od članarina.

Unutarpartijski izvor prihoda predstavljaju i **prihodi ostvareni organizovanjem stranačkih priredbi, proslava i manifestacija, prodajom promotivnog materijala** i organizovanjem aukcija, kao i prihodi od rada partijskih klubova, organizovanja lutrija i pružanja usluga građanima.

U brojnim zemljama dozvoljeno je i “**partijsko preduzetništvo**”, odnosno stvaranje sopstvenih preduzeća radi obavljanja užeg ili šireg kruga privrednih aktivnosti.

Najčešće, zakonskom regulativom države ograničavaju krug dozvoljenih partijskih privrednih delatnosti na kulturu i izdavaštvo.

Pokloni fizičkih i pravnih lica - privrednih korporacija, građanskih udruženja i sindikata, u najvećem broju zemalja predstavljaju najznačajniji izvor prihoda za političke partije, posebno kada se radi o pokrivanju troškova izbornih kampanja. On je u velikoj meri i fleksibilan i uslovljen samo sposobnošću prikupljanja sredstava. Oblici stranačkog *fund raising-a* poput prikupljanja priloga na večerama sa predsedničkim kandidatima ili okupljanja darodavaca u *president's clubs* (SAD), samo su neki od primera invencije finansijskih menadžera stranaka i stranačkih kampanja.

Brojne partije imaju i tradicionalno razvijene odnose saradnje, koja uključuje i finansijsku potporu, sa asocijacijama privrednika ili sindikatima. Stranke socijaldemokratske opcije, poput Laburista u Velikoj Britaniji ili Socijaldemokratske radničke partije Švedske (SAP), u kojima još postoje oblici akcione veze i isprepletenosti sa sindikatom i kooperativnim pokretom, su primer

partija koje su u velikoj meri poduprte od strane "prijateljskih organizacija". Sindikalni savez Austrije (ÖGB) je opet primer sindikata koji dopušta organizovanje frakcija, pri čemu frakcije finansiraju bliske stranke u srazmeri koja iskazuje njihov uticaj, ne dovodeći pri tom u pitanje jedinstvo sindikata (Bajme, 2002:116-117).

Ograničenja prihoda i rashoda

Istovremeno, prilozima fizičkih i pravnih lica su i najviše kritikovani i osporavani izvor prihoda za stranačke finansije. Oni nose realni rizik od "plutokratske opasnosti" - vladavine najbogatijih i najmoćnijih darodavaca koji, u zamenu za svoje velike priloge, najčešće traže ili očekuju određenu protivuslugu.

Zakonodavci zato nastoje da ove priloge učine pre svega što transparentnijim zabranjujući, po pravilu, mogućnost davanja anonimnih priloga, kao i uvodeći obavezu njihovog registrovanja i (iznad određenog iznosa priloga) javnog objavljivanja.

Pored toga, primenjuje se i **praksa ograničavanja visine pojedinih priloga ali i visine ukupnih stranačkih i izbornih prihoda i rashoda.**

Najzad, većina zemalja nastoji i da redukuje krug potencijalnih darodavaca, odnosno direktno zabrani finansiranje stranaka od strane pojedinih donatora – stranih država i organizacija, na primer.

Poseban, gotovo nerešiv praktičan problem predstavlja evidentiranje, procena vrednosti i utvrđivanje granica i prihvatljivog **obima različitih oblika nenovčane pomoći i kvazi-volonterskog angažovanja.**

Jednako neuhvatljiv i teško rešiv problem predstavlja i **evidentiranje i tretman i ograničavanje tzv. "mekog" novca (soft money)** - novca koji u kampanje unose akteri koji pružaju logističku podršku i direktno ili indirektno (preko "stranačkih" NVO i obrazovnih centara) finansiraju aktivnosti poput istraživanja za potrebe izbornih pretendenata. Posredno, radi se i o organizovanju proizbornih, **nestranačkih kampanja**, odnosno kampanja, organizovanih od "prijateljskih" organizacija civilnog društva, promovisanja vrednosti i stavova koje promovišu i određeni učesnici izbora, ali bez njihovog direktnog apostrofiranja .

Zabrane

Ključni problem predstavlja, dakle, određenje širine kruga subjekata koji čine prihvatljive, legitimne donatore. U pozadini ovog pitanja stoji **dilema kome, osim pojedinačnih građana, treba dozvoliti finansiranje stranaka i izbornih kampanja a da to ne dovede do konflikta interesa i korupcije.**

Najčešće se iz kruga mogućih donatora **isključuju strani finansijeri** – strane države i pravna i fizička lica. Ne sporeći načelnu prihvatljivost ovog stava, postavlja se pitanje da li je to ograničenje potrebno (i praktično izvodljivo) kada se radi, recimo, o indirektnoj, tehničkoj i logističkoj podršci (oprema, edukacija, akcioni trening, istraživanja javnog mnjenja) koju određenoj stranci pruža njena međunarodna politička asocijacija ili fondacije "političke porodice" čiji je stranka član. Naravno, postoje i zemlje, koje pod izvesnim uslovima, dozvoljavaju strano, nedržavno finansiranje (Češka, Grčka, Italija, Meksiko, Holandija, Švedska, Velika Britanija).

Zabrana finansiranja najčešće postoji i kada se radi o **prilozima državnih preduzeća i preduzeća kod kojih udeo državnog kapitala prelazi određene procenete.** Neprihvatljivim se smatra i finansiranje od strane privatnih korporacija i ustanova koje posluju sa državom, odnosno sa njom

potpisuju ugovore o nabavkama ili od njenih organa, službi i agencija dobijaju subvencije, bar dok ti aranžmani traju.

Finansiranje od strane sindikata, poslodavačkih unija i građanskih udruženja je u velikom broju zemalja dozvoljena aktivnost (Nemačka, Švedska, Poljska, Britanija, Japan). Tamo gde ona nije dozvoljena (SAD, Francuska, Turska) zabrana se argumentuje odbranom slobodne volje i sprečavanjem mogućnosti ubiranja priloga bez izričite saglasnosti, i čak uz protivljenje dela članstva. No, i u ovim zemljama postoji mogućnost prikupljanja priloga članstva organizacija civilnog društva preko političkih i akcionih komiteta. Najpoznatiji primeri takvih komiteta u SAD su *Commitee for Political Education* (COPE) sindikalne konfederacije AFL-CIO, na jednoj, i poslodavački politički fondovi – *Buisness Industry Political Action Commitee* (BIPAC), ili *American Medical Association Political Action Commitee* (AMIPAC), na drugoj strani (Bajme, 2002:116).

NAMENA, VRSTE I NAČIN RASPODELE SREDSTAVA JAVNOG FINANSIRANJA

Sistemi sa javnim finansiranjem stranaka međusobno se razlikuju, pored razlike u pogledu značaja i relativnog udela sredstava iz javnih izvora, i u odnosu na različita konkretna određenja u pogledu kruga primalaca i svrhe dotacije iz javnih izvora, kao i nivoa njihove distribucije.

Dotacije **po svojoj nameni**, mogu biti usmerene ka **pokrivanju izbornih troškova** (Francuska, SAD, Italija, Kanada, Poljska) ili **ka radu u parlamentu i redovnim stranačkim aktivnostima** (Austrija, Češka, Grčka, Mađarska), ili i ka jednoj i ka drugoj nameni, poput prakse u Srbiji i većini zemalja u tranziciji.

Specifičan, "mešovit" slučaj predstavlja Nemačka u kojoj se sredstva formalno namenjena izbornim kampanjama, strankama dodeljuju u četiri godišnje rate (pri čemu su iznosi najveći u predizbornoj i izbornoj godini) čime se praktično pretvaraju u redovno finansiranje partijskih aktivnosti (Goati, 2004:77).

Subjektivno-primarni državni pomoći mogu biti političke stranke ili pojedinačni kandidati. Najzad, u pogledu nivoa distribucije sredstava, sredstva se mogu **usmeravati ka partijskim centralama ili**, posebno u zemljama sa razvijenom federalnom i regionalnom strukturom, **ka regionalnim i lokalnim stranačkim odborima** (Australija, Kanada, Austrija, Švedska, Hrvatska, neke države i okruzi u SAD).

Zakonodavac u Srbiji se opredelio za javno finansiranje i stranaka i izbornih kampanja i to na svim nivoima državnog organizovanja.

Ukupna javna sredstva koja se usmeravaju ka finansiranju stranaka i izbornih kampanja vezuju se najčešće za određeni procenat učešća u budžetu države (i regionalnih i lokalnih vlasti) ili za utvrđeni broj prosečnih zarada. Ne retko, visina državnih davanja – javne političke finansije, služe i kao parametar za određenje i limitiranje ukupne visine prikupljenih priloga iz privatnih izvora.

Indirektna državna davanja

Pored direktne novčane pomoći veoma su značajne i različite forme indirektno pomoći i nenovčanih državnih dotacija političkim strankama. Pre svega, partije se najčešće oslobađaju troškova komunikacije i izborne korespondencije, ili su ti troškovi, kao i troškovi zakupa prostora, predmet značajnih popusta ili, kao i novčane dotacije, osnov poreskih olakšica. Stranke se pod povoljnim uslovima mogu i kreditno zaduživati. Država plaća i stručni aparat koji opslužuje stranačke parlamentarne grupe.

Najznačajnija forma indirektnih državnih davanja su nesumnjivo besplatni termini u medijima koji čine javni servis (ali i u drugim medijima) na osnovu državne regulative dobijaju političke stranke i izborni kandidati. Država naime, određenjem principa i pravila pravedne raspodele medijskog prostora, pored besplatnih termina, bar indirektno, zajedno sa strankama i medijskim kućama, uređuje i obim i formu "korektne" upotrebe plaćenih termina i komercijalne političke propagande.

Tako recimo, u Velikoj Britaniji elektronski mediji su u obavezi da besplatno ustupe prostor za oglašavanje partija i kandidata, pri čemu dve najveće partije – Laburisti i Konzervativci, dobijaju podjednako vreme za besplatnu promociju, a ostali akteri daleko manje vreme, srazmerno svojoj snazi i uticaju. U Francuskoj i Nemačkoj besplatni termini se dobijaju proporcionalno izbornim rezultatima ostvarenim na prethodnim izborima. Na drugoj strani u Danskoj, Holandiji i Italiji državna televizija svim strankama ustupa jednako besplatno vreme za promociju (Slavujević, 2005:239).

Izuzetak u ovom pogledu čine SAD u kojima nema besplatnih termina i svo medijsko vreme se, bez limita, mora kupovati po jednakim fer uslovima.

Kada je o plaćenom političkom oglašavanju reč, mnoge ga zemlje ili u potpunosti zabranjuju (Velika Britanija, Holandija, Švedska, Norveška) ili zabrana važi samo za izborni period (Francuska, Nemačka, Irska, Španija).

Plaćeno političko oglašavanje je zapravo predmet ozbiljnih sporova i kontroverzi. Kritičari pre svega ističu plutokratsku opasnost, odnosno tendenciju ozakonjenja nejednakosti i vladavine najbogatijih, i korumpiranih demokratskih režima. Pošto kampanje traže sve više novca, njihovo finansiranje traži sve više sponzora koji mogu da destabilizuju poverenje birača u partije i politički sistem u celini.

Pristalice plaćenog oglašavanja pak ističu da ono omogućuje veću kreativnost i autonomiju a da se njegovi negativni efekti mogu otkloniti time što će se trajanje i učestalost emitovanja plaćenih političkih poruka ograničiti, ali i uspostaviti jednaki i povoljni uslovi za iznajmljivanje termina na elektronskim medijima po pristupačnim cenama.

Preporuke idu na to da cena političkog reklamiranja bude dovoljno visoka da pokrije troškove i omogući zaradu medijima, ali i da istovremeno bude prihvatljiva finansijski slabijim akterima izbora. Da bi se troškovi kampanje ograničili prvo se dakle preporučuje ograničavanje vremena za plaćeno reklamiranje a zatim i princip da njegova cena bude niža od one koja pod istim uslovima (termin i trajanje) važi za privredne oglašivače.

Savet Evrope u ovom pogledu ne upućuje svojim članicama jasnu preporuku, odnosno ne izjašnjava se ni za ni protiv plaćenog političkog oglašavanja. Onima koji ga prihvate, polazeći od stava da se tako širi prostor autonomije aktera izbora, čime se i izbori čine dinamičnijim, sugerise se postojanje jednakih uslova i cena za sve učesnike. Ujedno, predviđa se i mogućnost ograničavanja ukupnog vremena za plaćeno oglašavanje (u Srbiji po preporukama Saveta RRA na do 120 minuta po emiteru dnevno), uz obavezu da ono u programima bude i posebno označeno.

Različite javne agencije i medijski saveti pri tom analiziraju poštovanje pravila i signaliziraju slučajeve nekorektne "prljave" kampanje ili pak iznajmljivanja medijskog prostora političkim i izbornim akterima pod različitim, nejednakim uslovima.

Karakter i ograničenja rešenja u Srbiji

U Srbiji, zakonom iz 2003. godine, državno finansiranje stranaka postaje nešto izdašnije. Partije, za svoje redovne aktivnosti mogu, srazmerno izbornim rezultatima, računati na 0,15% budžeta Republike Srbije, kao i na 0,1% sredstava iz budžeta teritorijalne autonomije i lokalnih samouprava. Pored toga, u izbornoj godini za finansiranje izborne kampanje, njima se dodeljuje još 0,1% iz budžeta Republike Srbije i 0,05% budžeta opština i pokrajine Vojvodine. Realno, radi se, na republičkom nivou, o iznosima koji se kreću između 5 i 7 miliona evra – približno o iznosu od 1 evra po biraču.

Pri tome aktuelna rešenja imaju brojne slabosti. Na prvom mestu, sredstva za redovne stranačke aktivnosti dele se svim parlamentarnim strankama tako što se 30 posto podeli svima u jednakim iznosima, a preostalih 70% se deli srazmerno broju osvojenih poslaničkih i odborničkih mesta. To posebno odgovara akterima sa tek 1-2 poslanika, koji onda praktično "vrede" 10.000 - 12.000 evra mesečno.

Drugo, kada je o finansiranju izbornih kampanja reč, zakon predviđa da se sredstva raspoređuju tako što se 20% deli, u jednakim iznosima, svim podnosiocima proglašanih izbornih lista, a preostalih 80% samo onima koji su osvojili mandate i to srazmerno broju dobijenih mandata. Tako se, nepotrebno i nepravično, dvostruko - i unutar kampanja i u okviru finansiranja redovnih aktivnosti, nagrađuju izborni pobednici.

Treće, Srbija pripada grupi zemalja u kojima visina državnih davanja, odnosno javne političke finansije služe kao limit – "sidro" za utvrđivanje visine prikupljenih sredstava iz privatnih izbora, što je nepotrebno i arbitrarno administriranje.

Po Zakonu iz 2004. godine, ograničeni su kako ukupna visina, tako i iznos pojedinačnih privatnih priloga i to za finansiranje izborne kampanje i za finansiranje rada stranke.

Ukupan iznos iz privatnih izvora finansiranja izborne kampanje jedne stranke je limitiran tako da ne sme preći petinu ukupnih sredstava predviđenih za tu namenu budžetom, što se, imajući u vidu skromna budžetska sredstva, posebno na lokalnom nivou, pokazalo kao nerearno, nepotrebno i praktično neodrživo rešenje.

Narednu, četvrtu značajnu slabost zakonskog rešenja čine praktično neizvodljive odredbe po kojima se limiti za prikupljena sredstava u kampanji određuju u odnosu na broj osvojenih mandata koji je naravno nemoguće predvideti pre izbora. Stoga je limit potrebno vezati za unapred predvidljive veličine, poput određenog apsolutnog iznosa ili broja prosečnih plata na određenoj teritoriji.

Udeo priloga pojedinačnog fizičkog lica ne sme pri tom preći 0,5%, a pravnog lica udeo od 2% ukupno prikupljenih sredstava iz privatnih izvora za finansiranje kampanje stranke ili kandidata.

U ovom slučaju je, kao i prilikom utvrđivanja maksimalnog iznosa doprinosa fizičkih i pravnih lica finansiranju redovnih stranačkih aktivnosti, bolje ići na utvrđivanje limita priloga kampanji na osnovu veličine prosečnog dohotka, ili utvrđivanjem određenog apsolutnog novčanog iznosa.

Peti krupan propust čini, sa stanovišta finansiranja, praktično ilegalan tretman grupa građana u izborima, uključiv i izbore na lokalnom nivou vlasti. Budući da nemaju status pravnog lica, grupe građana ne mogu da učestvuju u raspodeli sredstava, niti mogu da otvore račun preko koga bi prikupljali privatne priloge. Na drugoj strani, posledično one nemaju ni obavezu podnošenja izveštaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima.

Najzad (šesto), vanparlamentarne stranke – stranke koje ne uspeju da preskoče visoki izborni cenzus od 5% mogu za svoj rad da iz privatnih izbora prikupe najviše 5% od budžetom predviđenih sredstava za finansiranje stranačkih aktivnosti. To se pokazuje kao krajnje nedovoljno za iole značajnije stranačko delovanje. Prihvatljivo rešenje bi bilo da se, poput prakse u brojnim drugim zemljama, ili ukinu limiti, ili bar cenzus za dobijanje sredstava iz budžeta spusti na 1-2% dobijenih glasova na izborima, poput prakse u Nemačkoj (0,5%) ili Sloveniji (1%).

KONTROLA I JAVNI NADZOR NAD STRANAČKIM FINANSIJAMA

Kontrola i nadzor finansija imaju ulogu da prvo ograniče, ako ne i u potpunosti spreče, predizbornu prodaju velikim donatorima a onda i naknadnu, postizbornu korupciju. Nastojanje da se spreči podriavanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju stranaka u red osnovnih antikorupcionih zakona.

Njihova kontrola i sprečavanje predstavljaju, bez sumnje, nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke institucije i aktere. Složeni poslovi kontrole i nadzora stranačkih finansija i monitoringa stranačkih političkih i izbornih aktivnosti su zato predmet zajedničke odgovornosti partijskih i državnih organa, ali i legitimnog angažovanja i pomoći ekspertskih organizacija iz civilnog sektora.

Najveći problem i ključnu slabu tačku prakse u Srbiji predstavlja zakonsko rešenje kojim su nadzor i kontrola nad partijskim budžetima i troškovima kampanje podeljeni između Odbora za finansije republičkog parlamenta i RIK-a (Republičke izborne komisije), organa u čijem sastavu i radu dominantnu ulogu imaju predstavnici stranaka. Rešenje po kome predstavnici stranaka imaju ključnu ulogu u kontroli stranačkih finansija polazi od iste logike po kojoj bi zečevi najbolje čuvali šargarepu. Istovremeno, oba organa su lišena dovoljnih sredstava i pratećih službi za efektivno delovanje i praktično bez mogućnosti da sankcionišu kršenje zakona.

Preporuke IFES-a i drugih međunarodnih organizacija i praksi u okruženju govore u prilog formiranja posebnog, autonomnog i autoritativnog, tela zaduženog za kontrolu političkih finansija. Primera radi, u BiH je, na osnovu primene iskustava iz Slovenije, iz redova stručnjaka i od strane parlamenta, izabrana Centralna izborna komisija. Ova komisija ima autonomne izvore prihoda, mandat da donosi podzakonska akta i raspolaže Službom za reviziju (Petrić, 2006:113-316).

Procenjujući pak značaj javnog izveštavanja i nadzora nad stranačkim finansijama Herbert Aleksander, ističe uverenje da će "efektivni sastav javnog izveštavanja dovesti do finansijske odgovornosti, povećati poverenje javnosti u izborni proces i suzbiti ekscese i zloupotrebe, povećavajući politički rizik svakome ko je uključen u nepravedne ili ilegalne prakse izborne kampanje" (Aleksander, 1976:172).

ISKUSTVA VEZANA ZA KONTROLU I NADZOR

Kontrola i nadzor inače zavise od tradicije i političko-kulturnih karakteristika društva tako da Nas-maher konstatuje postojanje 4 različita modela.

Prvi, **model autonomije** karakteriše shvatanje da su partije privatne organizacije i da je dovoljno da uspostave mehanizme autokontrole i, eventualno, postignu sporazum o uzajamnoj razmeni podataka (Švedska). Drugi, **model transparentnosti**, polazi od uverenja da zainteresovani birači i javnost mogu, ako to žele, da se informišu i prikupe podatke koje su stranke i kandidati učinili dostupnim. Treći, **zastupnički model**, zagovara postojanje posebnog organa kontrole koji zastupa interese javnosti. Najzad, **diversifikovani model**, imajući u vidu široki repertoar mehanizama zaobilaznja zakona, odražava stav da je potrebno, pored autonomnog organa države,

uspostaviti kontrolnu funkciju i organizacija civilnog društva i edukovane javnosti, da se finansije stranaka učine javnim i transparentnim (Nasmaher, 2003:10-19).

Komparativna praksa pokazuje da je **neophodno da telo koje vrši nadzor i kontrolu finansiranja ima uvid u svu dokumentaciju stranke, kao i mogućnost, kada god se sumnja u istinitost podnetih izveštaja o finansijama, da šalje svoje revizore. To podrazumeva i mogućnost da ovaj organ može da sankcioniše stranku koja je prekršila zakon, ne samo novčano, nego i uskraćivanjem daljeg finansiranja, a u ekstremnim slučajevima i isključivanjem iz izborne trke.**

Da bi se zadovoljio kriterijum javnosti potrebno je da stranka, ali i državne institucije, pružaju podnete izveštaje na uvid građanima ili nevladinim organizacijama.

Pored toga, od stranaka se očekuje da objave za svakog donatora: ime i prezime, identifikacioni broj, visinu te donacije i total. Sporazumi sa reklamnim agencijama, medijima ili PR agencijama, kao i informacija o prijemu donacije mora biti prosleđena najkasnije 10 dana po njenom prijemu. Ova rešenja omogućuju bolji uvid javnosti, a ujedno sužavaju prostor strankama za eventualne malverzacije.

Baza podataka sadrži na hiljade imena i obnavlja se svakodnevno, a korišćenjem pretraživača svaki građanin može da vidi ko dotira neku stranku. Na ovaj način se stvara jedna sveobuhvatna slika o tome ko i na koji način finansira političke stranke, odnosno da li donatori na taj način, bar potencijalno, kupuju sebi neku korist.

Pored stranaka, i elektronski mediji, štamparije, izdavači štampanih medija imaju obavezu da objave koliko je svaka politička partija potrošila na svoju promociju ili reklamu, što dovodi stranke u situaciju da ne smeju da prikrivaju stvarne sume u svojim izveštajima.

Uloga nevladinih organizacija i javnosti je da stvaraju pritisak za donošenje i ostvarivanje zakona o slobodnom pristupu informacijama, pokreću inicijative za izmene zakona, iniciraju javnu debatu, stavljaju na dnevni red određene teme, da prikupljaju informacije i konstantno prate rad političkih partija i političara, i samim tim vrše određeni stepen javne kontrole.

KA NOVIM REŠENJIMA

Izborne igre su partije sa najvećim mogućim ulogom - u igri je sama pozicija vlasti. Dobitak i pozicija partije/koalicije na vlasti nudi mogućnost usmeravanja politike i distribucije sredstava uz istovremeno smeštanje na desetine hiljada funkcionera i stranačkih miljenika na jasje vlasti. Da bi se mnogo dobilo treba puno i uložiti, pa i zadužiti se kod onih koji očekuju da im se po dolasku na vlast dug, u vidu unosnih poslova i privilegija, i vrati.

U demokratskim društvima građani zato moraju znati ko i pod kojim uslovima daje novac onima za koje glasaju. Nije svejedno da li se, pored sredstava iz javnih izvora, stranke i kandidati finansiraju milionima malih priloga ili zavise od tek nekoliko desetina najbogatijih. Važno je i da javna sredstva visokim cenzusom ne budu plen samo nekoliko najvećih igrača čime bi se monopolisalo političko tržište i biračima ograničila ponuda. Nije svaki novac ni legitiman i dobrodošao - posebno ne onaj iz anonimnih izvora, od stranih država ili javnih preduzeća i privatnih firmi koje su u ugovornim odnosima sa državom. Da bi politička utakmica bila fer, tokove novca mora kontrolisati nezavisno telo opremljeno sredstvima koja to zaista omogućuju, a ne organi pod kontrolom partija.

I poslednjih nekoliko održanih lokalnih izbornih utakmica pokazuje da se i postojeća (loša) pravila igre u Srbiji ignorišu. Deo odgovornosti leži na strankama koje neblagovremenim i nepotpunim izveštajima o troškovima kao da testiraju odlučnost novoformirane Agencije za borbu protiv korupcije. No i postojeća zakonska rešenja, poput onog da možete srazmerno uložiti onoliko novca iz privatnih izvora koliko do održavanja izbora (ne)dobijete iz javnih, ih prosto tera na to, ili im makar pruža zgodan izgovor.

Praktično jedini izlaz iz začaranog kruga je da se zakonskim promenama pored kontrolora, promene i pravila igre, i konačno, i ponašanje igrača. Osnovna uloga zakona kojim se reguliše finansiranje izbornih kampanja i redovnih političkih aktivnosti je da tokove novca u politici učini transparentnim u skladu sa maksimumom da je svetlost (javnost) najbolje dezinfekciono sredstvo u politici.

Radna verzija Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, u odnosu na postojeće rešenje, ima četiri ključne prednosti.

Pre svega, ona je celovita jer, pored stranaka, reguliše aktivnosti i drugih političkih subjekata - kolicija i grupa građana. Tako oni stiču pravo na prikupljanje sredstava, ali i sve obaveze u odnosu na poštovanje zakonskih rešenja, uključiv i evidenciju i kontrolu prihoda i rashoda.

Drugo, ukidaju se ograničenja u pogledu ukupne visine sredstava iz privatnih izvora - akteri politike mogu prikupiti i namenski trošiti onoliko sredstava koliko uživaju poverenje i podršku građana. Istovremeno, postoje jasna ograničenja u odnosu na visinu pojedinačnih priloga kako ne bi bili zavisni od malog broja bogatih i uticajnih. Limiti su postavljeni na 20 prosečnih plata za fizička lica i 200 za pravna lica - iznose koji su značajni, ali ne i toliki da bi njihov davalac mogao da "kupi" stranku.

Zabranjeni su i dalje anonimni, nelegalni i prilozi donatora koji se mogu naći u konfliktu interesa.

Primerda da, zbog eksponencijalnog rasta troškova, treba ograničiti i ukupne troškove (medijske) izborne kampanje se izlazi u susret stavom da se to može postići indirektno limitiranjem vremena emitovanja i cena plaćenih termina na medijima, pre svega elektronskim.

Kada je o sredstvima iz javnih izvora reč, učesnici izbora dobijaju jednake iznose za vođenje kampanja, kako bi bili u situaciji da birače upoznaju sa svojim programima. Primerda da će tako svi pohrliti u polje politike otklonjena je obavezom da oni koji ne osvoje minimalni procenat glasova moraju da vrate dobijena sredstva - što svakako uozbiljuje izbornu ponudu. Nasuprot tome, sredstva iz budžeta za redovne aktivnosti se dele proporcionalno postignutim rezultatima, uz korekciju u prilog "malih" koji su uspeli da obezbede parlamentarni status.

Najzad, obezbeđuje se i javna dostupnost podataka o prihodima i rashodima, uključiv i one o visini pojedinačnih priloga, ukoliko prelaze vrednost prosečne mesečne zarade. Umesto organa pod kontrolom stranaka, kontrolu i nadzor vrši nezavisno telo - Agencija za borbu protiv korupcije. Ona će, pored naknadne kontrole ispravnosti izveštaja, vršiti i paralelnu procenu realnosti prikazanih iznosa. Sistem mera i sankcija od upozoravajućih do prekršajnih i krivičnih i političkih, kojima se, recimo, subjekti prekršiocli lišavaju dela ili celine sredstava iz javnih izvora treba da bude srazmeran učinjenom prestupu i da ima odvratajuće dejstvo. Značajno je, kao i u većini drugih zemalja, produžavanje roka zastarevanja prekršaja na 5 godina, što ostavlja dovoljan prostor za njihovo procesuiranje.

Ostaje da se vidi da li će predložena rešenja biti i usvojena i realizovana.

POLITICS AND MONEY

Abstract: *Corruption, especially the one in the political arena, destroys the social fabric and is the key enemy of the fragile democratic institutions and practices. Favorable social ground, established traditions and habits require the adoption and scrupulous realization of the complete anti-corruption strategy. When it comes to parties and elections, the agencies and auditors conduct research and monitoring processes i.e. control and supervise the electoral expenses and party finances. At the same time, parties and party authorities have a legal obligation to respect the established prohibitions and restrictions, and the obligation to keep and timely publish their financial reports.*

Finally, without simultaneously mobilized and educated public and active media and civil society organizations' role, reducing corruption and transparent electoral political process is simply not possible.

Key words: *money, corruption, politics, parties, elections, campaign, control, public*

LITERATURA

- Alexander, H.E. (1989), *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge: Cambridge University Press
- Beyme, Klaus, (2002), *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Pinto-Duschinski, M. (2002), *Financing politics: A Global View*, Journal of Democracy, Volume 13
- Katz, R., Mair, P. (1994), *How Parties Organize*, Sage, London
- Goati, Vladimir, (2004), *Partije i partijski sistem Srbije*, OGI Centar, Niš
- Kregar, Josip, Marko, Jozef, (2004), *Finansiranje političkih stranaka*, u: *Država i političke stranke* (Ur. Ivan Papić) Narodne novine - Hrvatski pravni centar Zagreb
- Mair, P. (1997), *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press
- Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, *Pregled sustava financiranja političkih stranaka u europskim zemljama*, ožujak 2010.
- Nassmacher K.H. (2001), *Introduction: Political Parties - Funding and Democracy*, London, Paperback
- Nassmacher K.H. (2003), *Funding of Political Parties*, Stockholm, IDEA
- Open Society Justice Initiative, (2005), *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, Open Society Institute, New York
- Petak, Zdravko, (2004), *Usporedna analiza finansiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu*, u: *Država i političke stranke* (ur. Ivan Papić) Narodne novine - Hrvatski pravni centar, Zagreb
- Petrić, Branko (2006) *Kontrola finansiranja političkih stranaka - propisi i praksa u BiH*, u: *Izbori i izborne koalicije* (Zbornik radova) IDES, Bijeljina
- Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press
- Sartori, Đovani (2003) *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd
- Stojiljković, Ana (2008), *Administrativni izvori finansiranja stranaka*, u: *Finansiranje političkih stranaka između norme i prakse*, FOD i CeSID, Beograd

Stojiljković Zoran (2008), Partijski sistem Srbije, Službeni glasnik, Beograd

Stojiljković Z, Milosavljević M, Vuković Đ, Simić M (2005) Monitoring finansiranja političkih stranaka, CESID, Beograd

Walecki, Marcin (2004.) Political Money and Corruption IFES, Waschington

FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA: KONTROLA I NADZOR

Sažetak: Autor razmatra problem kontrole i nadzora nad finansiranjem političkih stranaka, fokusirajući se na odredbe aktuelnog Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2003, analizu podataka o njegovoj dosadašnjoj primeni i problemima koji su tokom poslednjih sedam godina uočeni, kao i kroz analizu odredaba nacrtu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koji je javnosti predstavljen u martu 2011. godine, a čija se usvajanje očekuje do juna, kao jedan od najvažnijih prioriteta evropskih integracija Srbije. Konkretna rešenja ovih propisa, odnosno njihovih normi koje su značajne sa stanovišta kontrole i nadzora finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, autor analizira u kontekstu relevantnih međunarodnih standarda, a pre svega Preporuke (Rec(2003)4) Saveta Evrope - Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja. U manjoj meri, u tekstu se daje pregled i pojedinih uporedno-pravnih rešenja u pogledu kontrole i nadzora finansiranja partija i izbornih kampanja. Autor, između ostalog, objašnjava razloge zbog kojih aktuelne norme o kontroli i nadzoru uglavnom nisu bile primenjivane i zbog čega nisu donosile rezultate čak i kada se neki oblik kontrole vršio. U pogledu konkretnih rešenja, kako aktuelnog, tako i budućeg zakona, autor ukazuje na neusaglašenost sa Preporukom SE, ali i na pitanja koja u tom dokumentu nisu izričito pomenuta, a koja predstavljaju problem u Srbiji u kontekstu borbe protiv korupcije i evrointegracija.

POSTAVLJANJE PROBLEMA - O OBUHVATU TEKSTA

Kada govorimo o kontroli ili nadzoru nad finansiranjem političkih stranaka (i izbornih kampanja, u zemljama gde se ova oblast tretira izdvojeno) u stvari možemo govoriti o nadzoru nad finansiranjem partija kao takvom ili nadzoru nad poštovanjem unapred propisanih pravila o tome na koji način se sve partije mogu finansirati. Imajući u vidu široko rasprostranjeni trend regulisanja finansiranja političkih stranaka tokom poslednjih decenija, kako u razvijenim i demokratskim zemljama, tako i u onima koje ne krasi ni jedan od dva pomenuta atributa, u ovom tekstu ćemo se posvetiti pitanju nadzora nad primenom propisanih pravila. Imajući u vidu da je pitanje boljeg uređenja finansiranja političkih stranaka, ma koliko i inače bilo značajno za borbu protiv korupcije i iz drugih razloga, u Srbiji ponovo postalo aktuelno tek nakon zapažanja Evropske komisije i traženja iz Brisela da se pristupi reformi, ovo pitanje ćemo pre svega razmotriti u kontekstu međunarodnih standarda. U tom kontekstu biće predstavljene odgovarajuće norme aktuelnog Zakona o finansiranju političkih stranaka¹²³ (to jest, one koje se odnose na nadzor i kontrolu), podaci o dosadašnjoj primeni tih normi, kao i rešenja aktuelnog nacrtu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.¹²⁴

KRATKO O UPOREDNOPRAVNOJ KONTROLI I NADZORU

Ma koliko se ideja o potrebi nezavisnog nadzora nad finansiranjem partija i izbornih kampanja čini očiglednom, kako iz načelnih razloga, tako i iz iskustva koje je Srbija do sada imala na tom polju, to ne znači da je ona prihvaćena u svim delovima sveta. Naime, prema najsveobuhvatnijem istraživanju ove vrste, koje je sprovedeno pre sedam godina¹²⁵, od 111 država sa svih kontinenata koje su bile obuhvaćene uzorkom u sedamdeset i jednoj (64%) postojala je regulativa

¹²³ ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA ("Sl. glasnik RS", br. 72/2003, 75/2003 - ispr., 60/2009 - odluka US i 97/2008)

¹²⁴ Ovaj nacrt, u momentu pisanja teksta još uvek nije objavljen na internetu. Osvrt na pojedina rešenja iz nacrtu zasnovan je na tekstu koji je distribuiran uoči konferencije koju su na temu ovog nacrtu organizovali u Beogradu 3. marta 2011. Misija OEBS-a u Srbiji i Ministarstvo pravde uz podršku USAID

¹²⁵ http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm

o finansiranju političkih stranaka, a u njih 40 (36%) uopšte ne. Za sprovođenje te regulative ili nadzor nad njenim sprovođenjem starale su se sledeće vrste organa: organ koji je zadužen za sprovođenje izbora (u 63% zemalja koje su imale uređeno finansiranje partija), regulatorno telo koje je osnovano sa ovom svrhom (13% zemalja), neki organ izvršne vlasti (28% zemalja), dok se u 27% zemalja ovim pitanjima bavilo i neko drugo telo. Ukupni procenti su, kao što se može videti, veći od 100, zato što se u nekim zemljama ovim pitanjima bavi više organa. Među "ostalim", neklasifikovanim organima se najčešće navode revizorski sud ili druga institucija za reviziju, ali i: savezni sud, parlament, predsednik skupštine, poreska uprava, komisija ombudsmana, ustavni sud, banke, registar donacija itd.

Kada je reč o obelodanjivanju primljenih priloga, regulativa je predviđala obaveze u 53% zemalja. U samo 14% takva obaveza je bila predviđena za davaoce priloga, a u 52% za davaoce. Unutar tog broja, u većini slučajeva obaveza je podrazumevala obelodanjivanje svih primljenih priloga a u drugima priloga preko određenog iznosa. Dvadeset i sedam posto država predviđalo je ograničenja u pogledu maksimalnog iznosa koje jedno lice može da donira strankama (npr. u toku godine, po izbornom ciklusu), pri čemu se prag dozvoljene donacije određivao u apsolutnom novčanom iznosu, u odnosu na određeni broj minimalnih ili prosečnih plata u državi, u odnosu na ukupan godišnji budžet partije koja prima donaciju, u odnosu na ukupne dozvoljene troškove za izbornu kampanju, u odnosu na budžetska izdvajanja za partije itd. Neke države su imale različite pragove za donacije fizičkih i pravnih lica. U relativno malom broju zemalja (9%) postojalo je i ograničenja ukupnog iznosa sredstava koje partija sme da prikupi.

Mnoge države postavljaju zabrane u pogledu izvora priloga za partije ili kampanje. Među njima, najrasprostranjenije su zabrane koje se odnose na donacije iz inostranstva (36%), donacije bilo kojeg pravnog lica (20%), donacije pravnih lica koja imaju ugovore sa državom (24%), donacije koje dolaze iz anonimnih izvora (41%), od sindikata (15%), prilozi koji se daju u naturi (4%). U mnogim slučajevima postoje i drugi vidovi zabrane (26%), što uključuje zabranu finansiranja od javnih službi i javnih preduzeća, organizatora igara na sreću, humanitarnih organizacija, nevladinih organizacija, verskih zajednica itd.¹²⁶

MEĐUNARODNI STANDARDI

Ne samo da oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja nije na jedinstven način uređena u svetu, već među zemljama postoje značajne konceptijske razlike. Međutim, težnja ka postavljanju međunarodnih standarda očigledno postoji. U delu sveta kojem i Srbija pripada, najznačajniji takav standard je definisao Komitet ministara Saveta Evrope, u vidu preporuke (Rec(2003)4) - *Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*.¹²⁷ Primenu dela ovih preporuka (u odnosu na nadzor i transparentnost), počev od prvog januara 2007. vrši Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO)¹²⁸, u okviru trećeg kruga evaluacije, koji je do danas izvršen u 32 države uključene u ovaj mehanizam Saveta Evrope.¹²⁹

Ukratko ćemo predstaviti preporuke koje se odnose na nadzor i kontrolu finansiranja stranaka, u kontekstu aktuelnog Zakona o finansiranju političkih stranaka i radne verzije Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koji bi trebalo da je zameni.

¹²⁶ Prikaz komparativnih rešenja po drugim pitanjima može se videti, na srpskom jeziku na http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr#Uporedni_pregled

¹²⁷ http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm

¹²⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹²⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

SPOLJNI IZVORI FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA¹³⁰

Član 1 - Finansiranje političkih stranaka iz javnih i privatnih izvora

I država i građani su ovlašćeni da finansijski podrže političke stranke. Države treba da obezbede podršku političkim strankama. Podrška od strane države treba da bude ograničena na razuman iznos. Podrška od strane države sme da bude finansijska.

Pri raspodeli državne podrške treba da se primenjuju objektivni, pošteni i razumni kriterijumi. Države treba da obezbede da pomoć koju one ili građani daju ne utiče na nezavisnost političke stranke.

Kako se može videti, ova preporuka se ne odnosi neposredno na nadzor, mada ima uticaj i na njega. Istina, u vezi sa ovom preporukom, predmet nadzora ne bi bilo *postupanje političkih stranaka*, već postupanje državnih organa koji su zaduženi da primenjuju prethodno utvrđene kriterijume za raspodelu. Ni u postojećem zakonu, ni u nacrtu novog, ovo pitanje se ne tretira. Naravno, to što pitanje nije pomenuto u ovom zakonu, ne znači da ne postoji mogućnost da se kršenje pravila nadzire. Do kršenja pravila može da dođe na najmanje dva načina. Prvi je da u budžetu uopšte ne budu određena sredstva za finansiranje stranaka i kampanja, iako bi trebalo, ili da budu određena u manjem iznosu od propisanog. Drugi je da se prilikom raspodele kriterijumi ne primene pravilno, već da novac dobije stranka koja na to nema pravo ili da dobije više nego što bi po zakonu trebalo, i da, s druge strane, novac ne dođe ili ne dođe u zakonskom obimu do onih koji na njega imaju pravo.

Problemi na koje se ovde ukazuje, u Srbiji nisu samo hipotetičke prirode, naprotiv. Od 2004. godine, kada je počeo da se primenjuje aktuelni zakon, u budžetu Srbije dotacije koje se dodeljuju parlamentarnim strankama ni jednom nisu bile u potpunosti određene prema parametrima iz zakona. Odstupanja obično nisu bila velika, ali su u nekim slučajevima bivala i drastična, na primer, 2004, kada je za finansiranje predsedničke izborne kampanje izdvojen pet puta manji iznos od propisanog, ili 2006. kada je za finansiranje redovnog rada parlamentarnih stranaka izdvojeno 62 miliona dinara više nego što zakon nalaže. Na lokalnom nivou je ovih povreda zakona bilo znatno više (po obimu), mada, zbog skromne veličine budžeta nije reč o velikim iznosima. Takođe, do velikih odstupanja je dolazilo i pri raspodeli sredstava. Na primer, na republičkom nivou, norma koja nalaže da pravo na raspodelu stiču stranke sa čijih lista su izabrani predstavnici u Skupštinu, tumačena je sve vreme tako da pravo na raspodelu imaju i političke stranke čiji se članovi nalaze u Skupštini, kao narodni poslanici, iako su bili predloženi na tuđim listama. Takođe, norma koja govori o tome da se raspodela dela novca vrši na mesečnom nivou, prema broju poslanika koje stranka ima u Skupštini, pogrešno je tumačena kao da se odnosi na "brojno stanje" u momentu konstituisanja Skupštine, a ne u momentu kada se raspodela sredstava vrši, pa su novac u punom obimu dobijale i stranke koje su u međuvremenu ostale bez velikog broja poslanika. Ukoliko budu usvojene odredbe nacrta, u ovom pogledu bi trebalo da bude manje nedoumica i prilika za kršenje pravila, budući da su pravila o raspodeli jasnija (drugo je pitanje da li su opravdana) i vezuju raspodelu za stanje nakon okončanih izbora. Međutim, problem sa određivanjem neadekvatnog iznosa u budžetu se ponovo može javiti.

Nadzorni mehanizam za greške u procesu pripreme budžeta ne postoji, pa ni mehanizam za otklanjanje tih grešaka. Na nesaglasnost svako može da ukaže pre nego što budžet bude usvojen i svaki narodni poslanik može amandmanom da utiče na to da se Zakon o budžetu izmeni, ukoliko je grešku načinila Vlada. Međutim, jednom kada Zakon o budžetu bude usvojen, on predstav-

¹³⁰ Preporuke Saveta Evrope preveo je autor ovog teksta a prvi put su objavljene u knjizi "Najbolji postupci u borbi protiv korupcije", Misija OEBS u SRJ, 2004, prevod engleskog izdanja.

lja pravilo koje važi bez obzira na neusaglašenost sa odredbama Zakona o finansiranju partija. Zbog toga je neizvesno da li bi eventualno ukazivanje Državne revizorske institucije na ovakve greške ili tužba kojom bi oštećeni potraživali svoja prava moglo da dovede do njenog otklanjanja.¹³¹ Naravno, u slučaju pogrešne primene zakonskih parametara pri raspodeli raspoloživih sredstava, ovaj nadzor bi mogao da donese rezultate, i nosio bi sa sobom odgovornost lica koja su nezakonito izvršila raspodelu kao i mogućnost povraćaja više uplaćenog novca.

Član 2 - Definicija priloga koji se daju političkim strankama

Prilog je svaki svestan čin kojim se poklanja neka ekonomska ili druga korist političkoj stranci.

Ova preporuka je poštovana u Zakonu, tako što se prilogom u smislu Zakona smatraju i robe i usluge pružene ispod tržišne cene ili besplatno. Ista koncepcija je prihvaćena i u radnoj verziji novog zakona. Međutim, mogućnost nadzora nad njenom primenom je veoma problematična. Naime, mada postoji zakonska obaveza evidentiranja svakog priloga, pa i onoga koji se daje u vidu besplatnih usluga, ne postoji obaveza evidentiranja svih aktivnosti koje političke stranke ili drugi učesnici u predizbornoj kampanji sprovode. Ne samo to, već bi bilo veoma teško očekivati da bi bilo koja stranka mogla takvu evidenciju da vodi i da beleži u njoj, između ostalog i svako besplatno ili nedovoljno plaćeno angažovanje njenih pristalica i članova. U pogledu odredaba o besplatnim uslugama nacrt zakona sadrži rešenja koja su slična postojećim.

Član 3 - Opšti principi u vezi sa priložima

a. Mere koje država preduzima prilikom dodele donacija političkim strankama treba da pruže pravila:

- *za izbegavanje sukoba interesa;*
- *za obezbeđenje transparentnosti donacija i izbegavanje tajnih donacija;*
- *za izbegavanje predrasuda o aktivnostima političkih stranaka;*
- *za obezbeđenje nezavisnosti političkih stranaka.*

b. Države treba da:

- *obezbede da prilozi koje partije dobijaju budu javni, naročito donacije koje prelaze utvrđeni iznos,*
- *razmotre mogućnost uvođenja gornje granice visine priloga koji se može dati političkoj stranci,*
- *usvoje mere za sprečavanje zaobilaznog kršenja postavljenih ograničenja.*

Iako ne govore direktno o nadzoru i ove preporuke su značajne, jer u zavisnosti od zakonskih pravila zavisi i kakav bi nadzor trebalo sprovesti. Transparentnost donacija je delimično obezbeđena Zakonom, time što su političke stranke dužne da o njima vode evidenciju i da jednom godišnje objavljuju spisak većih priloga, kao i da spisak većih priloga koje su date u vezi sa izbornom kampanjom prilože uz izveštaj. Anonimne donacije su zakonom zabranjene. Slična pravila sadrži i predlog novih zakonskih rešenja.

Aktuelni zakon ne postavlja nikakva ograničenja u pogledu toga na koje aktivnosti političkih stranaka se mogu trošiti sredstva u sklopu njihovog redovnog rada, dok pitanje aktivnosti koje se mogu finansirati sredstvima namenjenim za finansiranje troškova izborne kampanje zavisi od tumačenja postojeće norme. Predlog novih rešenja donosi određena pravila oko toga na

¹³¹ Zanimljivo je primetiti da se i u odsustvu zakonskih mehanizama nadzora može pronaći izvodljivo rešenje za otklanjanje greške, samo ako postoji politička volja. Naime, nakon što je Transparentnost - Srbija, u septembru 2007, objavila podatak o tome da su parlamentarne političke stranke tokom 2006. dobile iz budžeta više novca nego što je trebalo, Ministarstvo finansija je reagovalo tako što je u Zakon o budžetu za 2008. unelo odredbu koja je obavezivala stranke da vrate ono što su više primile, kao i mehanizam za slučaj da to ne učine (umanjenje budžetskih dotacija u 2008. godini). Tako je kasnijim zakonom o budžetu otklonjena greška iz prethodnog. Međutim, ovo nije nikakva sistemska mera već rešavanje otkrivenog problema putem *lex specialis*-a.

šta se smeju trošiti sredstva u kampanji i van nje, međutim, i ovaj spisak podleže tumačenjima, naročito u pogledu toga da li određeni trošak pripada nekoj od pomenutih kategorija.

Zakonske odredbe o finansiranju teže da obezbede nezavisnost političkih stranaka od privatnih donatora, a u manjoj meri i nezavisnost od države. Pri tom se ne vodi mnogo računa o efektima koje će finansiranje imati na jednu ili na drugu stranku u zavisnosti od njenih ukupnih prihoda. U tom pogledu, aktuelni zakon ograničava prihode parlamentarnih stranaka po osnovu priloga i drugih privatnih izvora osim članarine količinom budžetskih sredstava koje su dobile, ali ne i udeo priloga od jednog lica ili grupe povezanih lica u ukupnim prihodima stranke. Nacrt novog zakona ukida postojeću diskriminatornu klauzulu koja je išla na uštrb manjih parlamentarnih stranaka, ali takođe ne vezuje ograničenja pojedinačnih priloga za njihov udeo u stranačkom godišnjem budžetu. Način raspodele novca iz budžeta i ograničenja privatnog finansiranja imaju različite posledice na političke stranke. U principu, velike političke stranke, koje imaju razgranatu strukturu i aktivnosti tokom godine, čak i kada imaju veliki broj poslanika ne mogu računati sa tim da će se finansirati u pretežnom delu iz budžeta i usmerene su da veliki deo sredstava potraže kod privatnih donatora. S druge strane, manje razgranate i manje aktivne stranke, čak i kada imaju svega nekoliko narodnih poslanika, mogu u potpunosti da podmire svoje troškove iz budžeta. Naravno, u najlošijem položaju su vrlo aktivne stranke koje ne mogu da računaju na budžetske dotacije.

Odredbe ove vrste, kako u postojećem tako i u budućem zakonu ograničenje postavljaju po visini individualne donacije fizičkog ili pravnog lica i zabranjujući pojedine izvore prihoda, koji su procenjeni kao rizičniji, u potpunosti. Mere koje služe sprečavanju zaobilaznog finansiranja postoje i u aktuelnom i u budućem zakonu, s tim da su u nacrtu dodatno pojačane time što je eksplicitno predviđena zabrana finansiranja preko trećih lica. Slabost zakonskih rešenja ogleda se u tome što nije ni na koji način ograničeno pravo trećih lica da sami i za svoj račun sprovedu aktivnosti koje na neki način pogoduju stranci umesto da stranci daju prilog. Na primer, ukoliko organizacija A plati emitovanje reklamnog spota stranke X na televiziji, ona to ne bi smela da učini direktnim plaćanjem televiziji i morala bi da bude upisana vrednost emitovane reklame kao prilog dat za izbornu kampanju. Međutim, organizaciji A nije zabranjeno da sama plati izradu reklamnog spota u kojem se pozivaju građani da glasaju za stranku X, i da zatim plati za emitovanje takvog spota nekoj televizijskoj stanici.

Nadzor nad sprovođenjem ovih pravila obezbeđuje se na nekoliko načina. Prvi je objavljivanje detaljnih podataka o pojedinim prihodima i rashodima, nakon čega svako ko ima saznanja da ti podaci nisu tačni ili potpuni, ili da sadrže nelogičnosti, može na tu činjenicu da ukaže široj javnosti ili kontrolnim organima. Drugi mogući vid nadzora predstavljaju mere poput interne finansijske kontrole koju bi sprovodile same političke stranke ili interne revizije finansijskog poslovanja koju bi, za potrebe političke stranke, vršila angažovana revizorska kuća. Srpski propisi predviđaju i sada obavezu uspostavljanja interne finansijske kontrole unutar političkih stranaka, ali do sada nisu postojali posebni mehanizmi nadzora ispunjavanja ove obaveze. Kad je pak reč o reviziji finansijskog poslovanja tokom godine, ona je nejasno formulisana u postojećem zakonu, dok se u budućem pominje, mada je oko potrebe za njom bilo polemika unutar radne grupe koja je radila na zakonu.¹³²

U nadziranju poštovanja ograničenja pojedinačnih priloga i zaobilaznog finansiranja veoma su značajne odredbe aktuelnog nacrta Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Naime,

¹³² Obavljanje revizije finansijskog poslovanja je skupo. Argument protiv uvođenja ove obaveze mogla bi da bude namera zakonopisca da ti izveštaji i inače budu podvrgnuti reviziji nezavisnog državnog organa (DRI).

njima se Agenciji za borbu protiv korupcije daje mogućnost da angažuje značajne resurse u praćenju finansiranja izborne kampanje, kao i snažna ovlašćenja u prikupljanju podataka bitnih za utvrđivanje činjenica, kako od samih političkih stranaka, tako i od organizacija koje sa njima posluju i od pojedinaca koji imaju neka saznanja važna za ocenu tačnosti i potpunosti izveštaja. S druge strane, aktuelni zakon niti zabranjuje Agenciji da provere vrši, niti je ovlašćuje da prikupi sve potrebne podatke.

Član 4 - Poreske olakšice za priloge

Poreskim propisima treba predvideti mogućnost smanjenja poreske osnovice za iznos dat kao prilog političkim strankama. Mogućnost smanjenja poreske osnovice treba takođe da bude ograničena.

U propisima Srbije nikada nije postojala mogućnost umanjenja poreske obveznice na osnovu priloga koji bi neko dao političkoj stranci. To jest, ovaj vid priloga se u poreskom smislu tretira se kao bilo koji drugi poklon koji fizičko ili pravno lice da.

Član 5 - Prilozi pravnih lica

c. Pored opštih principa o priložima, države treba da obezbede:

- da se donacije pravnih lica političkim partijama registruju u njihovim poslovnim knjigama i na računima i*
- deoničari i pojedinačni članovi pravnog lica budu informisani o datom prilogu.*

d. Države treba da preduzmu mere sa ciljem ograničavanja, zabrane ili drugog strogog regulisanja donacija pravnih lica koja dobavljaju dobra i usluge za javnu upravu.

e. Države treba da zabrane pravnim licima koja su pod njihovom kontrolom ili pod kontrolom drugih organa vlasti da daju donacije političkim strankama.

U Srbiji postoji obaveza evidentiranja priloga datih političkim strankama. U Zakonu postoji i obaveza obaveštavanja skupštine akcionara preduzeća o datom prilogu. Takođe, na osnovu preporuke SE, predmet uređivanja je i "primanje materijalne i finansijske pomoći od pravnih lica koja obavljaju javne usluge za državne organe i javne službe, na osnovu ugovora, za vreme dok takav ugovorni odnos traje", mada je diskutabilno od kojih sve firmi nije dozvoljeno primati priloge. U budućem zakonu se ova odredba formuliše nešto drugačije: "Zabranjeno je finansiranje političkog subjekta od strane pravnog ili fizičkog lica koje vrši delatnosti od opšteg interesa po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama za vreme dok postoji takav ugovorni odnos, odnosno dve godine nakon prestanka ugovornog odnosa." Pravna lica koja su u vlasništvu države ili drugih javnih institucija ne smeju da daju priloge političkim strankama.

Nadzor nad sprovođenjem ovih zabrana i ograničenja može se sprovesti sa dve strane. Polazeći od podataka o tome od koga je politička stranka primala priloge, može se utvrđivati da li se na spisku nalazi neko ko za davanje priloga nije bio podoban. Koliko će ovakva kontrola biti uspešna i efikasna zavisi na prvom mestu od utvrđivanja istinitosti finansijskih izveštaja, to jest, da li su na spisku navedeni svi oni koji su partiji dali novčani prilog, ustupili kakvu stvar ili pružili besplatnu uslugu, a zatim i od toga da li postoje unapred pripremljeni spiskovi lica koja takve priloge ne smeju davati. Konkretno stanje stvari u Srbiji je takvo da ne postoji jedinstven spisak pravnih lica koja spadaju u javni sektor (mada je veliki broj njih popisao u javno objavljenoj evidenciji Ministarstva finansija) i ne postoji spisak lica koja sa njima imaju ugovore (o javnim nabavkama ili o "vršenju delatnosti od opšteg interesa").

Drugi mogući vid kontrole je onaj koji bi pošao od samih potencijalnih davalaca nedozvoljenih priloga. Tu je u ograničenom obimu takođe moguće vršiti kontrolu, na primer, u pogledu direktne uplate priloga političkim strankama kod onih pravnih lica koja su uključena u sistem

Trezora. Međutim, ne treba očekivati da bi ovaj vid doneo neke rezultate, budući da se nezakonito finansiranje stranaka pre može očekivati na neki manje očigledan način (npr. kroz isplatu naknada za fiktivne poslove pojedincima koji će u stvari raditi za stranku, a ne za neko ministarstvo, opštinu ili javno preduzeće; plaćanjem oglasa na TV stanicama za neku kampanju državnog organa ili reklama za preduzeće u državnom vlasništvu, kojim se u stvari kupuje i oglasni prostor za stranku ili politička naklonost medija itd.). U određenoj meri ovakve pojave bi mogla da uvidi i Državna revizorska institucija, naročito kada se bude više bavila i pitanjem celishodnosti rashoda u javnom sektoru.

Član 6 - Donacije entitetima koji su povezani sa političkim strankama

Pravila koja se odnose na davanje priloga političkim strankama, osim onih koja se odnose na mogućnost smanjenja poreske osnovice iz člana 4, treba da se primene, kada je to moguće, i na sve entitete koji su neposredno ili posredno povezani sa političkim strankama ili se nalaze pod njihovom kontrolom.

Ni aktuelni ni budući zakon ne sadrže norme o entitetima koji su povezani sa političkim strankama po nekom osnovu, tako da oni nisu podvrgnuti nadzoru u vezi sa finansiranjem više nego bilo koje drugo pravno lice iz njihove grupe (npr. fondacije, udruženja, privredna društva). Treba imati u vidu da i za ove entitete važe ista pravila kao i za svako drugo pravno lice u pogledu mogućnosti da neposredno finansiraju političke stranke. Međutim, pitanje koje bi trebalo nadzirati, a za tako nešto trenutno ne postoji pravni osnov, jeste da li ovi entiteti vode kampanju umesto ili pored političke stranke. U situaciji kada njihove aktivnosti u pogledu vođenja kampanje nisu ograničene, politička stranka koja želi da probije zakonska ograničenja u pogledu izvora prihoda ili da ih učini manje transparentnim, može potencijalne donatore usmeriti na povezano lice koje bi vodilo kampanju u korist određene stranke ili protiv njenih političkih takmaca, a o tome ne bi moralo da podnosi finansijski izveštaj niti bi podlegalo kontroli od strane Agencije za borbu protiv korupcije.

Član 7 - Donacije inostranih donatora

Države treba da odrede ograničenja, zabrane ili da na drugi način regulišu priloge stranih donatora.

Donacije inostranih donatora su u Srbiji u potpunosti zabranjene. U budućem zakonu predviđa se manje odstupanje u pogledu nenovčanih sredstava koja se primaju od međunarodnih udruženja srodnih stranaka. Ova zabrana se ne odnosi na preduzeća koja su osnovana kapitalom iz inostranstva ili čiji su vlasnici stranci, ukoliko su registrovana u Srbiji. Nadzor nad poštovanjem ovih odredaba se može relativno lako obaviti u odnosu na pravna lica (npr. uvid u bazu privrednih subjekata Agencije za privredne registre). Kad je reč o donacijama fizičkih lica, lako se može desiti da ni sam primalac donacije ne bude svestan da ne može da je primi. Naime, novčani prilog fizičkog lica može se uplatiti preko računa, bez provere da li je lice domaći državljanin a isto tako, ne postoji praksa da stranke proveravaju da li je onaj ko im čini besplatnu uslugu državljanin Srbije. Drugim rečima, kada su po sredi donacije fizičkih lica, čini se da bi imalo smisla vršiti proveru jedino u slučaju osnovane sumnje da nije reč o domaćim državljanima, a ne u svakom konkretnom slučaju.

IZVORI FINANSIRANJA KANDIDATA NA IZBORIMA I IZABRANIH PREDSTAVNIKA NARODA

Član 8 - Primena pravila o finansiranju kandidata na izborima i izabranih predstavnika naroda

Pravila o finansiranju političkih stranaka treba da se mutatis mutandis primenjuju i na:

- *finansiranje izbornih kampanja kandidata na izborima;*
- *finansiranje političkih aktivnosti izabranih predstavnika naroda.*

Pravila o finansiranju političkih stranaka se u velikoj meri primenjuju i na finansiranje kampanja za izbore. Pri tom, zbog prirode izbornog sistema, u Srbiji se ne može govoriti u formalnom smislu o "finansiranju izbornih kampanja kandidata na izborima", već o "finansiranju izbornih kampanja podnosilaca izbornih lista i predlagača kandidata". Zakon pravi razliku u pogledu svrhe trošenja sredstava, tako da i nadzor, naročito po odredbama budućeg zakona, treba da obuhvati i ovo pitanje, imajući u vidu da se predviđa da jedan deo novca bude utrošen na pojedine obavezne namene. Osnova za nadzor su stranački izveštaji a kontrola tačnosti prikazanih podataka može da se vrši bilo po prijavi bilo na slučajnom uzorku.

OGRANIČENJA RASHODA IZBORNE KAMPANJE

Član 9 - Ograničenja rashoda

Države treba da razmotre uvođenje mera radi sprečavanja preterane potrebe za finansiranjem političkih stranaka, kao što je ustanovljenje ograničenja visine rashoda izborne kampanje.

Visina rashoda u postojećem zakonu je određena posredno, tako što su ograničeni ukupni prihodi iz privatnih izvora za izbornu kampanju, dok u budućem zakonu ni ovog ograničenja nema. Kontrola rashoda, kada je zakonom predviđeno njihovo ograničenje, može da se obavlja polazeći od izveštaja koje nadzorni organ dobija od stranaka i drugih koji vrše kampanju, nakon čega se prikupljaju informacije o tome da li postoje troškovi koji uopšte nisu prikazani, a zatim da li su oni troškovi koji su navedeni prikazani istinito. Drugim rečima, ova kontrola je sadržinski identična onoj koja se obavlja i kada ograničenja nema – jedina razlika je u tome što se može očekivati sa većom verovatnoćom da će oni rashodi koji su zakonom ograničeni biti prikazani u umanjenom iznosu i da ih stoga treba nadzirati sa pojačanom pažnjom.

Član 10 - Evidencija o rashodima

Države treba da propišu obavezu da sve stranke, predlagači lista kandidata i svaki kandidat na izborima vode posebnu evidenciju o svim rashodima, direktnim ili indirektnim, koji se odnose na izbornu kampanju.

I u Srbiji postoji obaveza vođenja evidencije o rashodima za izbornu kampanju a nadzor nad poštovanjem te odredbe je sastavni deo nadzora nad tačnošću i potpunosti izveštaja koji treba da proizađu iz te evidencije.

TRANSPARENTNOST

Član 11 - Računi

Države treba da zahtevaju od političkih stranaka i svih entiteta navedenih u članu 6 da vode odgovarajuće poslovne knjige i računovodstvo. Računi političkih stranaka treba da budu konsolidovani, tako da obuhvataju, kada je to moguće, i račune entiteta iz člana 6.

U Srbiji su političke stranke obavezne da vode poslovne knjige i računovodstvo. Ne postoji međutim obaveza da knjigovodstvo političkih stranaka obuhvati i račune povezanih entiteta, ukoliko su ovi posebna pravna lica.

Član 12 - Evidencija priloga

- a. Države treba da zahtevaju da se u poslovnim knjigama političkih stranaka evidentiraju svi prilogi koje politička stranka dobije, uključujući i vrstu i vrednost svakog pojedinačnog priloga.*
- b. U slučaju da je visina priloga veća od utvrđene vrednosti, treba evidentirati i imena donatora.*

U Srbiji postoji obaveza koja je šira od ove iz preporuke jer se moraju evidentirati pojedinačno svi donatori, ma koliko njihov prilog bio mali. Nadzor nad poštovanjem pravila se može izvršiti, kada to čini državni organ, uvidom u evidenciju priloga, a kada to čine druga lica i uplatama simboličnih iznosa a zatim proverom da li su ti prilogi evidentirani.

Član 13 - Obaveza da se računi prikažu i učine javnim

- a. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da račune iz člana 11 prikazuju redovno, a najmanje jednom godišnje, nezavisnom telu iz člana 14.*
- b. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da redovno, a najmanje jednom godišnje, učine javnim račune iz člana 11, ili makar sažetak izvoda iz tih računa, koji treba da obuhvati i informacije tražene u članu 10, kada je to prikladno, i one tražene u članu 12.*

U Srbiji postoji obaveza godišnjeg izveštavanja o finansijama političkih stranaka, obaveza da se ti izveštaji učine dostupnim javnosti i da se objave. Budući zakon na precizniji način uređuje pitanje dostavljanja i objavljivanja izveštaja.

NADZOR

Član 14 - Nezavisno praćenje

- a. Države treba da obezbede nezavisno praćenje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.*
- b. Nezavisno praćenje treba da obuhvati i nadzor nad računima političkih stranaka i rashoda u vezi sa izbornim kampanjama, kao i njihovo prezentovanje i objavljivanje.*

Nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja, počev od 2010, mogu da vrše dva nezavisna državna organa – Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija. U aktuelnom zakonu, ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije nisu ni dovoljno široka, ni dovoljno precizno određena. Naime, u članu 16 Zakona, koji govori o izveštajima o finansiranju redovnog rada političkih stranaka, kaže se da su “knjigovodstvene evidencije prihoda i rashoda političke stranke predmet godišnje revizije u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo, i mogu biti predmet kontrole nadležnih organa.” Iz ove odredbe se ne vidi da li se misli na posebnu kontrolu koju bi sprovodila Agencija ili na provere koje bi mogli vršiti drugi organi, nadležni za kontrolu finansijskog poslovanja bilo kojeg drugog pravnog lica. Kada je pak reč o finansiranju izborne kampanje, vršenje kontrole je jasnije definisano – “proveru podataka navedenih u izveštaju iz stava 1. ovog člana obavlja Agencija u roku od 90 dana od dana njegovog prijema. Za obavljanje pojedinih poslova ove provere Agencija može angažovati ovlašćene revizore.” Osim toga, Zakon sadrži i sledeću odredbu: “ukoliko utvrdi nepravilnosti u pogledu prikupljanja, korišćenja ili evidentiranja sredstava u smislu ovog zakona, direktor Agencije dužan je da podnese prijavu nadležnim organima.”

Dakle, može se zaključiti da Agencija može da vrši proveru podataka koji su navedeni u izveštajima o finansiranju kampanje i da može za pojedine poslove u toj proveri da angažuje ovlašćene revizore, ali nije definisano ni kojim ovlašćenjima bi raspolagala za obavljanje te provere niti šta se sve podrazumeva pod proverom. Na primer, među mnogim stvarima koje bi mogle biti sporne u tom pogledu nalaze se i sledeće: da li bi lica koja su pružala usluge za potrebu izborne kampanje, lica koja su označena kao davaoci priloga i banke u kojima su otvarani računi za finansiranje kampanje bili dužni da dostave Agenciji podatke potrebne za proveru; da li bi Agencija bila ovlašćena da utvrdi da je izborna kampanja obuhvatala neke aktivnosti čiji finansijski efekti nisu prikazani na rashodnoj strani izveštaja i netržišne popuste koji nisu prikazani kao prilog dat nosiocu kampanje; da li bi Agencija mogla da koristi i podatke koji ukazuju na kršenje pravila o finansiranju kampanje a koje su, dok je kampanja još trajala, prikupili drugi subjekti.

Kada je reč o ovlašćenjima Državne revizorske institucije, treba za početak reći da ona nisu određena kao isključiva, to jest, da davanje određenih ovlašćenja DRI zakonom iz 2005. nije značilo da se ta ovlašćenja oduzimaju drugim kontrolnim organima. Zakon o DRI se može na različite načine tumačiti, tako da obuhvata samo one oblike provera koje su propisane Zakonom o finansiranju stranaka ili tako da u proverama postupa kao prema bilo kojem drugom subjektu revizije. Ova nedoumica proističe iz toga što se u članu 10 Zakona o DRI pominju političke stranke kao subjekt revizije "u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka". Ukoliko se prihvati šire tumačenje, osim provere podataka koje političke stranke navode u izveštajima, predmet razmatranja DRI bi moglo da bude i poštovanje drugih njihovih obaveza i zabrana, kao što su na primer: obaveze koje se tiču donošenja unutrašnjih stranačkih akata u vezi sa finansijskim poslovanjem; poštovanje zabrana i ograničenja u vezi sa prikupljanjem sredstava, kao i obaveza u vezi sa trošenjem sredstava na određene namene; evidentiranje besplatnih usluga, poklona i usluga koje su pružene ispod tržišne vrednosti i drugo.

Mada se do sada moglo čuti tumačenje da predmet revizije od strane DRI mogu biti samo sredstva koje one dobiju iz javnih izvora, ono nije ispravno. Naime, na osnovu člana 9 Zakona o DRI može se se zaključiti da nadležnost DRI nije ograničena na način korišćenja budžetskih dotacija strankama, budući da reviziji DRI podležu: "2) finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije subjekata revizije; 3) pravilnost poslovanja subjekata revizije u skladu sa zakonom; 6) sistem internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije;"

Ovlašćenja DRI u vezi sa nadzorom nad finansiranjem stranaka su bitno ograničena drugim faktorima. Naime, ova institucija ima neke, zakonom definisane, obavezne zadatke, odnosno organe i organizacije koji na osnovu člana 35. Zakona o DRI moraju biti obuhvaćeni godišnjim programom revizije. Političke stranke se ne nalaze na tom spisku. U situaciji kada DRI već godinama ne uspeva da obavi ni poslove iz minimuma koji je predviđen matičnim zakonom, nije realno očekivati da bi bili u mogućnosti da se značajnije angažuju na ovom polju.

Budući zakon sadrži znatno više pravila o nadzoru, koje ćemo detaljnije predstaviti:

Za početak, Agenciji se daje "pravo neposrednog i neometanog pristupa dokumentaciji i izveštajima političkih subjekata, pravo da zahteva pregled knjiga, računa i evidencija, kao i da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije." Uz to, politički subjekti su obavezni da Agenciji u roku ne dužem od 15 dana dostave "sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova propisanih ovim zakonom." Rok za dostavu podataka u toku izborne kampanje je još kraći i iznosi 3 dana. Naročito je značajno ovlašćenje Agencije da podatke dobije od banaka, pravnih i fizičkih lica koja finansiraju političkog subjekta, kao i lica koja su u ime ili za

račun tog subjekta obavila određenu uslugu. Posebnim članom predviđena je visina budžetskih izdvajanja za Agenciju kako bi obavila poslove kontrole.

Član 32. Nacrta, pod nazivom "Kontrola od strane Državne revizorske institucije" uređuje odnose između Agencije i DRI. Ovim članom se Agenciji daje za pravo da se nakon što obavi kontrolu finansijskih izveštaja obrati Državnoj revizorskoj instituciji sa zahtevom da obavi reviziju tih izveštaja. "Državna revizorska institucija je dužna da po takvom zahtevu postupi i da Agenciji dostavi izveštaj o obavljenoj reviziji, u roku od 90 dana od dana dostavljanja zahteva."

Dakle, kao što se može videti, nacrt zakona ne predviđa obavezu DRI da sprovodi reviziju partijskih izveštaja, to jest da te aktivnosti uključi u svoj godišnji program revizije, što bi, i inače, bilo logičnije učiniti dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Čini se da bi u primeni ove odredbe trebalo voditi računa da se DRI ne preoptereći prevelikim brojem upućenih zahteva za revizijom koja bi trebalo da se obavi u kratkom roku, do čega bi realno moglo da dođe, naročito prilikom održavanja opštih lokalnih izbora, kada bi Agencija trebalo da kontroliše više od hiljadu izveštaja.

Revizija bi se vršila nakon što Agencija obavi kontrolu, a nacrt zakona ne precizira u kojim slučajevima bi Agencija pribegavala upućivanju ovakvih zahteva – da li bi se to dešavalo npr. kada kontrolom bude uočeno nešto sumnjivo ili kada kontrolom ne bude uočeno ništa sumnjivo. Pored toga, čini se da bi i sami nalazi revizije mogli da ukažu na potrebu za obavljanjem dodatne kontrole od strane Agencije, imajući u vidu da krug ovlašćenja ova dva organa nije identičan. Najzad, valja primetiti da se normom nacrta izveštaja ne pravi razlika između izveštaja o finansiranju redovnog rada političkih subjekata i izveštaja o finansiranju kampanje. Očigledno je da bi potreba za angažovanjem DRI mogla da bude veća kada je reč o finansiranju redovnog rada političkih stranaka nego kampanja, budući da je za kontrolu ovih drugih predviđeno izdvajanje posebnih finansijskih sredstava iz budžeta za Agenciju.

Inače, manjkavost odredaba o kontroli u nacrtu jeste to što nisu precizno utvrđeni zadaci (npr. utvrđivanje tačnosti i potpunosti izveštaja) koje treba obaviti u kontroli finansiranja političkih subjekata niti rokovi u kojima se provera mora sprovesti. Istina, odsustvo ograničenja može da ima i određene prednosti, jer se kontrola neoivičena rokovima može sprovesti u bilo koje doba godine. Međutim, naročito u pogledu kontrole finansiranja izborne kampanje, vrlo je važno da se izveštaji pregledaju što pre, kako bi se utvrdila istina, smirile političke tenzije a građani dobili sliku o ispravnosti finansiranja kampanje dok su im sećanja na nju još uvek sveža. Najzad, u slučaju potrebe za sankcionisanjem, uvek je poželjno da protekne što manje vremena između načinjenog prekršaja i vremena kada se sankcija primenjuje.

U nacrtu zakona se kaže da postupak "u kome se odlučuje da li postoji povreda ovog zakona i izriču mere u skladu sa ovim zakonom, pokreće i vodi Agencija po službenoj dužnosti". Postupak se takođe može pokrenuti i na osnovu prijave fizičkog ili pravnog lica.

Član 15 - Specijalizovano osoblje

Države treba da uvedu specijalizaciju u okviru pravosuđa, policije i drugih službi koje se bore protiv nezakonitog finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

Ovakva specijalizacija u Srbiji ne postoji, ni u sudovima pred kojima bi se vodili prekršajni postupci zbog kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka, niti među javnim tužiocima, koji bi takođe mogli imati posla povodom nezakonitog finansiranja, bilo radi pokretanja krivičnih, bilo radi pokretanja prekršajnih postupaka, za šta su takođe nadležni. Očigledno je da je specijalizacija ili, u najmanju ruku, obuka jednog broja prekršajnih sudija i javnih tužilaca bila neophodna. Pri

tome, treba uzeti u obzir da nisu samo norme iz zakona koji uređuje finansiranje političkih stranaka relevantne, već i da postoje mnoga druga krivična dela koja mogu biti u vezi sa nezakonitim finansiranjem stranaka i da je potrebno obučiti policiju i tužioce da pravilno shvate u čemu se sastoji nezakonita radnja. Na primer, u obuci bi trebalo obratiti pažnju na mogućnost da neko počini krivično delo zloupotrebe službenog položaja (bilo da je reč o javnom službeniku ili odgovornom licu u preduzeću) koje za cilj ima privilegovanje ili ostvarenje materijalne koristi za političku stranku. Osim toga, nesumnjivo je da bi obuka trebalo da obuhvati i primenu novog krivičnog dela čije se uvođenje predviđa budućim zakonom.

SANKCIJE

Član 16 - Sankcije

Države treba da propišu da kršenje pravila u vezi sa finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja podleže delotvornim, srazmernim i odvratajućim sankcijama.

Delotvornost i odvratajuće dejstvo sankcija su faktičko pitanje. Budući da u Srbiji do sada nisu bile izricane sankcije zbog kršenja propisa o finansiranju partija, to se i ne može suditi o kvalitetu aktuelnih normi. Inače, Zakon o finansiranju partija iz 2003. sadrži prekršajne novčane kazne za političke stranke i njihova odgovorna lica. Tim normama nisu obuhvaćeni svi mogući oblici kršenja pravila iz zakona. Pored toga, kao mera koja je trebalo da ima odvratajuće dejstvo, zakon predviđa gubitak prava na budžetsko finansiranje za one stranke koje budu pravnosnažno oglašene kao odgovorne za prekršaj. Primena ove mere bi povukla sa sobom značajne finansijske posledice za svaku parlamentarnu stranku kojoj bi bila izrečena.

Međutim, treba reći da je reč o izrazito kontroverznoj meri po efektima koje donosi. Naime, jedan od razloga zbog kojeg političke stranke uopšte dobijaju budžetsko finansiranje je namera da se učine nezavisnijim od donatora i da se smanje iskušenja za prodaju političkog uticaja onima koji bi ih finansirali. Međutim, kada stranci bude uskraćeno budžetsko finansiranje a ostane joj u punom obimu mogućnost uticaja na donošenje odluka u skupštini, onda rizik od političke korupcije značajno raste.

U budućem zakonu je zadržan koncept prekršajnih novčanih kazni, ali je proširen krug pravila čija se povreda sankcioniše. Takođe, zadržan je i koncept uskraćivanja budžetskih dotacija u narednoj godini, ali na izmenjeni način. Sada se predviđa i privremeno zamrzavanje isplata (dok traje postupak) a umesto obaveznog potpunog uskraćivanja dotacija, sud bi trebalo da odmeri koliko će biti uskraćeno (između 10 i 100 %).

Krupnu novinu predstavlja i uvođenje krivičnog dela. Može biti kažnjen (zatvorom do tri godine) onaj ko "daje, odnosno u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama ovog zakona i time prikriva izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta". Dakle, za ovo krivično delo može da bude kažnjen i davalac i primalac sredstava za političkog subjekta, ukoliko je takvo davanje ili primanje protivno zakonu. Međutim, da bi postojalo krivično delo, bitno je da se tim davanjem ili primanjem "prikriva izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava". Takvo prikrivanje mora biti umišljajno izvedeno. Dakle, sudeći po opisu krivičnog dela, čini se da bi za njega mogli da odgovaraju bilo davalac, bilo primalac priloga jedino u slučaju kada lažno prikažu ko je dao sredstva i u kojem iznosu. Na primer, ako se kao davalac priloga upiše neko drugo lice a ne ono čiji je novac ili kada se ne prijavi stvarna tržišna vrednost besplatne usluge koja je pružena političkom subjektu. Teža zatvorska kazna (do pet godina zatvora) je predviđena za slučajeve kada je prikriveni iznos veći od 1,5 miliona dinara.

Novinu predstavlja i to što se proširuje krug lica koja odgovaraju za prekršaje. Prema novom zakonu mogu biti kažnjena fizička i pravna lica, kao i preduzetnici koji daju nedopuštene priloge, kao i lica koja ne dostave Agenciji tražene podatke. Najzad, predviđa se i duži rok zastarelosti za prekršaje (5 godina). Kako ova norma ne bi odudarala od ostatka pravnog sistema, trebalo bi izmeniti i matični zakon o prekršajima. Naime, taj zakon predviđa mogućnost propisivanja dužeg roka zastarelosti (između 1 i 5 godina) za prekršaje koji su u vezi sa javnim prihodima i javnim finansijama. Međutim, nisu svi prekršaji iz nacrtu Zakona o finansiranju političkih subjekata u vezi sa javnim prihodima i javnim finansijama, već samo oni koji se tiču finansiranja stranaka iz javnih izvora, tako da ni određivanje dužeg roka zastarelosti nije u potpunosti utemeljeno na ovim rešenjima.

Određene kontroverze mogu izazvati i odredbe člana 33 nacrtu zakona koje predviđaju da je u postupku pred Agencijom, u kojem se utvrđuje da li je došlo do povrede zakona isključena javnost. Na taj način se nesumnjivo štite interesi lica na osnovu čije prijave je pokrenut postupak i interesi političkog subjekta za kojeg još nije utvrđeno da li je povredio zakon. S druge strane, poverljivost postupka, sasvim sigurno ne može biti opravdana baš u svakom slučaju a naročito onda kada se odlučuje o tome da li postoji povreda povodom situacija o kojima se već raspravljalo u javnosti ili koje su na drugi način očigledne (npr. situacija u kojoj se o povredi zakona koja se sastoji u tome što politička stranka koja se oglašavala u štampanim medijima u izveštaju ne navede da je imala ove troškove).

ZAKLJUČAK

Nadzor i kontrola finansiranja političkih stranaka je oblast u kojoj jedinstveni međunarodni standardi još uvek nisu razvijeni. U standardima Saveta Evrope se u tu svrhu nalaže da nadzor nad primenom pravila o finansiranju bude nezavisan. U Srbiji je upravo odsustvo, kako delotvornog, tako i nezavisnog nadzora, bilo glavni razlog zbog kojeg Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 2003. nije doneo željene pomake u borbi protiv korupcije.

Nakon neshvatljivo dugog kašnjenja, i tek nakon što se ovo pitanje našlo visoko na listi prioriteta EU u odnosu na Srbiju, krajem 2010. se pristupilo poboljšanju zakonskog okvira. Aktuelni nacrt Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, čije se usvajanje očekuje tokom narednih meseci, doneće znatno snažnija ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije kao kontrolnog organa. Odsustvo prakse u kontroli, politička osetljivost pitanja kao i nagomilana očekivanja javnosti svakako će predstavljati otežavajući faktor u njegovoj primeni.

Imajući u vidu da rešenja iz postojećeg nacrtu mogu da se unaprede, kako u vezi sa nadzorom, tako i u vezi sa nekim pitanjima koja trenutno nisu dovoljno uređena (korišćenje zajmova u kampanji, aktivnosti entiteta koji su povezani sa strankama i dr.) trebalo bi učiniti napor da Srbija ove godine dobije zakon čiji nedostaci neće služiti kao izgovor zbog toga što finansiranje političkih stranaka nije transparentno, kao što je već godinama slučaj sa postojećim.

POLITICAL PARTIES FINANCING: CONTROL AND OVERSIGHT

***Abstract:** Author discusses the problem of control and oversight in political party financing. His focus is on provisions of actual Law on political party financing (2003), analyzes of information about up to date implementation of that law and problems that appeared during last seven years. Another topic of discussion are provisions of draft Law on financing of political activities, presented to the public in March 2011, with expected adoption date in June 2011 (as one of key tasks in the process of EU integration of Serbia). Concrete provisions of these acts, i.e. their provisions important from control and oversight point of view, are analyzed in the context of relevant international standard, and, above all, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. To smaller extent, author provides an overview of other contemporary legal systems in control and oversight of political party and electoral campaign financing. Author explains reasons for lack of implementation of current legislative provisions in Serbia, and lack of control effects even when there was any. Author is pointing on eventual non-compliance of Serbian legislative acts with Recomendatons, but also raises other issues which are relevant in Serbia in the context of EU integration and fight against corruption.*



IZBORNI SISTEM I DRUŠTVENA STRUKTURA
ELECTORAL SYSTEM AND SOCIAL STRUCTURE

IZBORNI SISTEM I DRUŠTVENE KARAKTERISTIKE - SLUČAJ SRBIJE

***Sažetak:** Namera rada je da pokaže zbog čega je proporcionalni izborni sistem adekvatnije rešenje za Srbiju, a polazna tačka je analiza osnovnih društvenih karakteristika i analiza načina na koji se iz ovih osobina društvenim inženjeringom može postići najveći stepen demokratičnosti. Srbiju posmatramo kao novu, tranzicionu demokratiju i društvo koje je tek na putu da kreira stabilan partijski sistem i političku scenu, te bi zbog toga i institucionalnim putem trebalo omogućiti što više političke slobode. Takođe, u radu objašnjavamo i zbog čega je proporcionalni sistem bolji okvir za (programsko) strukturniranje partijskog sistema, nasuprot personalizovanim karakteristikama koje dolaze do izražaja u većinskom izbornom modelu. Promenljivost partijskog sistema razumemo kao "prirodnu" karakteristiku post-konfliktnih demokratija, te je ne bi trebalo ograničavati institucionalnim rešenjima. Pored ovoga, u tekstu ćemo pokušati i da opovrgnemo uobičajene teze u korist uvođenja većinskog izbornog sistema, kao i da istaknemo značaj drugih elemenata u društvu za "pravilno" funkcionisanje izbornih pravila i za postizanje punih potencijala institucionalnog aranžmana. Sagledavanjem i "ne-izbornih" elemenata, pored vrlo konkretnih preporuka i regulativa, sugerise se da se u ovako sveobuhvatnim reformskim procesima mora imati i šira slika u vidu, odnosno da bi trebalo da postoji svest da se institucionalna rešenja ne prenose po automatizmu u političku praksu jednog društva već na njih utiče kontekst, dotadašnja politička praksa i politička kultura.*

Značaj institucionalnih aranžmana za društvo i njegovu političku praksu je već odavno uočen u političkim naukama, a temelji istraživačkog polja su utvrđeni brojnim istraživanjima, knjigama, pa čak i formulisanjem zakona, tako retkih u društvenim naukama. Međutim, čitavo polje istraživanja uokvireno je načelnom dilemom o međuzavisnosti društvenih karakteristika i njegovih institucija. U kojoj meri institucije proizilaze iz društvenih karakteristika? Da li određene osobine društva favorizuju određena rešenja? Da li sve karakteristike jednog društva unisono favorizuju ista rešenja? Da li na odabir rešenja utiče uočavanje društvenih karakteristika, ili uočavanje načina da politički akteri maksimalizuju svoju prednost u datom kontekstu?

Osnovna namera ovog teksta je da polazeći od analize osnovnih društvenih karakteristika i analize načina na koje se iz ovih osobina može postići najveći stepen demokratičnosti pokaže zbog čega je proporcionalni izborni sistem adekvatnije rešenje za Srbiju. Srbiju ćemo posmatrati kao novu, tranzicionu demokratiju i kroz prizmu dominantnih socijalnih rascepa. U radu ćemo, pored toga, pokušati i da opovrgnemo uobičajene teze u korist uvođenja većinskog izbornog sistema, kao i da istaknemo značaj drugih elemenata u društvu za "pravilno" funkcionisanje izbornih rešenja i za postizanje punih potencijala postojećeg institucionalnog aranžmana. Fokusiranje i na "ne-izborne" elemente i polazna tačka u opštim društvenim karakteristikama će tekstu povremeno dati načelan karakter, ali je naša teza da se, pored vrlo konkretnih preporuka i regulativa, u ovako sveobuhvatnim reformskim procesima mora imati i šira slika u vidu, odnosno da bi trebalo da postoji svest da se institucionalna rešenja ne prenose po automatizmu u političku praksu jednog društva već na njih utiče kontekst, dotadašnja politička praksa i politička kultura.

¹³² Ovaj tekst rezultat je rada u okviru projekta Ministarstva nauke Republike Srbije pod nazivom "Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu" (br. 179076)

SRBIJA KAO NOVA DEMOKRATIJA - "LET THERE BE AS MUCH DEMOCRACY AS POSSIBLE"

Srbija spada u red novih, mladih demokratija. Bez namere da se ulazi u karakterisanje perioda od 1990. do smene Miloševićevog režima, kao i same petooktobarske promene, može se reći da je Srbija danas *konsolidovana izborna demokratija*. Ovo znači da se parlament, tj. vlada bira na periodičnim izborima i da nema dileme oko toga da li će novoizabrana većina preuzeti vlast od prethodne garniture. Ovoj tezi najčešće se prigovara iz tri potpuno različite pozicije: prva se tiče oduzimanja mandata poslanicima DSS tokom vlade DOS-a, druga je zasnovana na zatvorenosti izbornih lista, a treća na odustvu tzv. "testa druge smene". Prva teza tiče se konkretnog događaja koji je proizvod specifičnog odnosa u tadašnjoj vladajućoj koaliciji, pa se teško može govoriti o ponavljanju iste situacije (što ne umanjuje značaj događaja, naročito za tadašnju situaciju u Srbiji). Ipak, samo oduzimanje mandata je na kraju rešeno sudskim (institucionalnim) putem, doduše, posle nedopustivo duge procedure za tako važno pitanje. Druga teza o zatvorenosti lista bazira se na ideji da građani nedovoljno utiču na odabir poslanika, odnosno da je u pitanju *posredni proporcionalni* sistem jer građani glasaju za partijske liste a nakon toga partije same vrše odabir kandidata koji će dobiti status poslanika. Iako se moramo složiti sa tezom da je (ovakva) posrednost izbora manje demokratska od nekog oblika preferencijalnog glasanja ili obaveznosti partija da poslanike delegira prema redosledu na listi, ovaj argument ne može da ugrozi opštu ocenu o izornoj demokratiji. Pre svega, valja imati u vidu da se kod proporcionalnog sistema glasa za listu (partiju ili koaliciju), odnosno program, a manje za konkretne ljude, odnosno poslanike pa je u krajnjoj instanci na partijama da odaberu ljude koji će najbolje braniti njihove interese. Naravno, što je partija odgovornija, to će u parlament poslati kvalitetnije kandidate, odnosno one koji su na izornoj listi bili pri vrhu iste. No, ovome ćemo se vratiti u kasnijem delu teksta, kada budemo govorili o drugim mehanizmima koji mogu da pomognu stvaranju demokratskijeg parlamenta. Treća teza zasnovana je na "testu druge smene" odnosno na ideji da je demokratija konsolidovana onda kada sa vlasti odu oni koji su na istu došli nakon demokratskih promena, odnosno, indirektno kada se na vlasti nađu ili oni koji su sa nje "oterani revolucijom" ili neki novi akteri, nastali u međuvremenu. U slučaju Srbije došlo je do nekoliko rotacija vlada, a jedino je stranka G17 bila u svim dosadašnjim postpetooktobarskim vladama. Kako je reč o stranci koja nije bila stožerna u vladi, odnosno, kako je reč o vladama koje su se u značajnoj meri razlikovale po sadržaju i politikama, možemo reći da ovaj argument ne ugrožava konačni zaključak, a i da sam "test druge smene" možda ima previše mehaničku logiku (kao i npr. teza da se demokratija konsoliduje nakon 4 izborna ciklusa jer je toliko vremena potrebno da sa scene odu "revolucionarne" vođe).

U kontekstu o kome ovde govorimo zapravo su nam najvažnije teze koje govore o tome kakav institucionalni aranžman pogoduje novim demokratijama, naročito u post-komunističkom svetu. Iako su u prvobitnim godinama tranzicije institucionalna rešenja često išla u smeru efikasnosti i preuzimanja funkcionalnih modela (npr. predsednički sistem po ugledu na SAD) što se opravdavallo potrebom za snažnom vladom koja će društvo provesti kroz korenite promene, ovakav scenario se u retkim slučajevima pokazao kao opravdan (dobar primer ovoga bila bi Slovenija, mada se objašnjenje njenog uspeha ne može zasnivati samo na institucionalnim rešenjima). Ubrzo je većina zemalja preuzela Darendorfovnu maksimu "neka bude što je moguće više demokratije" (*let there be as much democracy as possible*), koja u kontekstu izbornog sistema prevagu daje proporcionalnom modelu jer omogućava većem broju političkih aktera da formulišu svoje izborne ponude i da se nadaju izbronom uspehu (ovu promenu je pratio i prelazak iz predsedničkih u polu-predsedničke ili parlamentarne sisteme). Proporcionalni sistem je, dakle, otvoreniji model, nasuprot većinskom koji forsira ukрупnjavanje izbornih takmaca koje je veoma teško izvesti u novim demokratijama. Pre svega, ova društva se suočavaju sa do tada

nepoznatom količinom političke slobode koju bi tek trebalo da nauče kako da koriste, a taj se proces ne može desiti u kratkom vremenskom periodu. Zbog toga bi svako sužavanje izborne ponude na dve-tri mejnstrim kolone i nekoliko (etnički) manjinskih kandidata (što bi u teorijskom modelu bile verovatne bile posledice većinskog sistema u Srbiji) ograničavalo demokratičnost, odnosno slobodu u početnim fazama.

Verovatno će jedan broj prigovora ovoj tezi doći sa pozicije da je tranzicija u Srbiji započela pre deset, dvadeset ili/i više godina (u zavisnosti od interpretacija) i da se o njoj više ne može govoriti kao novoj ili postkomunističkoj demokratiji. Iako takva teza može biti prihvaćena na najopštijem nivou, posledice komunističke vlasti i perioda vlasti Slobodana Miloševića osećaće se dugi niz godina. Ovde, naravno, ne govorimo o ekonomskim, socijalnim ili nekim drugim direktnim posledicama, mada se može tvrditi da će određene karakteristike (npr. ekonomski standard za vreme socijalizma, raspad Jugoslavije ili NATO intervencija) dugoročno oblikovati političku scenu Srbije, već, pre svega, o tome da se politička kultura veoma teško i sporo menja. Poznata je Darendorfova slikovita teza da je za promenu političke kulture potrebno 60 godina, nasuprot 6 godina za ekonomsko-političke i 6 meseci za ustavne promene (Darendorf, prema Pavlović, 2003:70-71). Politička kultura, tj. način na koji razumemo i praktikujemo politiku, predstavlja referentni okvir u kome funkcionišu institucionalna rešenja, pa će proporcionalni izborni sistem u Holandiji imati različite posledice od onog u slučaju britanskih izbora za Evropski parlament. Istovremeno, ne treba ni zanemariti podatke u korist teze da su "posledice izbornih sistema" (u Africi, Aziji i istočnoj Evropi) složenije od pretpostavki koje su nastale na osnovu istraživanja u starim demokratijama" (Mosli i Reynolds, 2002:9). U kasnijim delovima teksta ćemo pojasniti i zbog čega mislimo da bi specifična politička kultura dovela do toga da se prednosti većinskog sistema ne osećaju dovoljno, dok ćemo se u narednom delu fokusirati na dva procesa koji pokazuju zašto je za formiranje stabilnih partijskih sistema potrebno vreme. Ti procesi su (a) promeñljivosti partijskog sistema i (b) procesi njegovog socio-strukturnog pozicioniranja.

SOCIO-STRUKTURNO POZICIONIRANJE (INSTITUCIONALIZACIJA)

Izborni sistem predstavlja jedan faktor kreiranja partijskog sistema, a konačan rezultat zavisi od ishoda "dijaloga" izbornih pravila i društvene strukture. Naime, pored institucionalnog pristupa, najuticajniju školu u objašnjavanju partijskih sistema predstavlja socio-strukturni pristup zasnovan na ideji da partije odslikavaju duboke društvene podele, tj. socijalne rascepe. Naravno, interesne i ideološke razlike među društvenim grupama se ne reflektuju po automatizmu, već kroz dugoročne procese razvoja sistema i kroz prilagođavanje partijskog delovanja izbornim i drugim institucionalnim pravilima.

Ovi procesi su se u razvijenim demokratijama odigrali decenijama, dok smo u postkomunističkim društvima svedoci nešto "ubrzane" verzije. Osnovna razlika proizilazi iz početne tačke: u starim demokratijama razvoj partijske scene bio je zasnovan na društvu sa veoma izraženim društvenim razlikama i antagonizmima, a demokratija je imala "za cilj" da takve razlike pacifikuje uvođenjem konflikata u institucije sistema. Sa druge strane, nakon perioda realsocijalizma, društvena struktura na istoku Evrope je pokazivala značaj stepen ekonomske homogenosti i potisnutost kolektivnih identiteta (nacionalnih, verskih, kulturnih...), pa je uloga demokratije bila u tome da "izvuče" na površinu društvene razlike kako bi se formirao partijski sistem.

Proces formiranja partijskih sistema odvijao se u fazama koje su ukazivale na najvažnije teme koje su oblikovale partijske borbe. Ukratko, nakon inicijalne faze grupisanja u stranke starog režima i stranke koje su zagovarale promenu dolazi do faze "normalne politike" kada partije počinju da osnažuju veze sa civilnim društvom, raznim interesnim i lobi grupama. Ova faza pre-

dostavlja proces institucionalizacije partijskog sistema, odnosno ukorenjivanja partija u društvo. Pod institucionalizacijom partijskih sistema Mejnoring podrazumeva to "da akteri imaju jasna i dugoročna očekivanja kada je reč o ponašanju drugih aktera, a stoga i o osnovnim okvirima i pravilima partijske kompeticije i ponašanja. U institucionalizovanim partijskim sistemima postoji trajnost najvažnijih partija i njihovog ponašanja. Promene, iako nisu potpuno nemoguće, jesu ograničene" (Mejnoring, 2001:187).

Proporcionalni izborni sistem omogućava da se ovaj proces odvija na što slobodniji način. Pre svega, omogućuje da se na političkom tržištu formira više ideoloških pozicija nego što bi bilo moguće (taktički isplativo) u sistemu sa većinskim izborom poslanika. Formiranje više relevantnih stranaka ili koalicija značajno je zbog što veće slobode političkih aktera i mogućnosti da se stvore nacionalno-specifične konstelacije političkih aktera. Pluralizam ponude doprinosi i preko potrebnoj političkoj edukaciji i socijalizaciji koja nastaje kroz izbornu i parlamentarnu ideološku borbu. Ovo je naročito značajno u društvima u kojima je stepen političkog obrazovanja nizak, a samim tim i sposobnost građana da se adekvatno pozicioniraju na političkoj skali (bilo u smislu artikulacije interesa, bilo u smislu političkog aktivizma). Istovremeno, potrebno je i da prođe određeni vremenski period kako bi građani shvatili svoju poziciju na socio-strukturnoj skali u uslovima tržišne ekonomije, i kako bi političke partije "adaptirale" svoje ideološke pozicije (političku ponudu) prema konkretnim uslovima. Odsustvo ovih interesno zasnovanih aktera u početnim fazama tranzicije uočava se i u dominaciji rascepa identiteta ("politike znamenja") koji se lakše uspostavljaju i služe kao efikasnija (samim tim i primarna) osnova političke mobilizacije (o posledicama ovoga govorićemo više u narednom delu).

Druga prednost proporcionalnog sistema tiče se same institucionalizacije partijskog sistema. Naime, institucionalizacija partijskih sistema označava stepen razvoja na kojem se može reći da su partije i međupartijski odnosi (uključujući i izborni proces kao srž tih odnosa) dostigli određeni stepen stabilnosti i trajnosti. Ova stabilnost najčešće pozitivno utiče na kvalitet demokratije u određenom društvu, pa se može tvrditi da institucionalizovan partijski sistem doprinosi konsolidaciji demokratije. U okviru postkomunističkih demokratija institucionalizacija bi predstavljala poslednju fazu razvoja koja bi indirektno svedočila i o kvalitetu tih novih demokratija.

Govoreći o karakteristikama snažno institucionalizovanih sistema Mejnoring ističe sledeće karakteristike: "glavne partije ostaju na sceni decenijama; prelivanje glasova je retko; partije su snažno ukorenje u društvu; većina građana dugoročno glasa za istu partiju i glasa zbog partije; organizovani interesi su povezani sa partijama. Partije i izbori imaju neosporan legitimitet; partije su viđene kao neophodna i poželjna demokratska institucija; partije imaju značajne materijalne i ljudske resurse; partijski procesi su veoma institucionalizovani; Lideri partija, iako značajni, ne zasenjuju partije" (Mejnoring, 2001:186). Nasuprot tome stoje slabo institucionalizovani sistemi koje karakteriše "veliko prelivanje glasova; neke partije doživljavaju iznenadne padove, dok druge imaju iznenadna poboljšanja izbornih rezultata; partije su slabo ukorenjene u društvu; samo jedan manji deo građana stalno glasa za istu partiju; umesto toga, građani glasaju za pojedinačne kandidate ili, ukoliko glasaju za partije, menjaju onu za koju glasaju; mnogo građana i grupa dovodi u pitanje legitimitet izbora i partija; značajan procenat građana veruje da partije nisu poželjne ni neophodne; partije imaju malo resursa; one su kreacija lidera i lideru su i na raspolaganju; unutarpartijski procesi nisu institucionalizovani" (*ibid.*).

Govoreći o razvoju partija u novim istočno-evropskim demokratijama Kičelt (Kitschelt) ovaj proces naziva struktuiranjem partija i smatra da je to "ključni element demokratske konsolidacije" (Kitschelt, 1994:1). Ovaj proces ima tri kvalitativna nivoa - partijsko struktuiranje zasnovano na 1) harizmatском vođstvu, 2) klijentelističkim (patronažnim) organizacijama i 3) partijskim pro-

gramima. Ovi nivoi se razlikuju (u rastućem nizu) po (1) obimu troškova koordinacije koji nastaju u procesu mobilizacije za kolektivne partijske akcije i po (2) potrebnim informacionim i kognitivnim veštinama za donošenje izbornih odluka od strane birača. Viši nivoi struktuiranja, kao što je programsko struktuiranje partija, su sofisticirani sistemi koji pogoduju razvijenim oblicima demokratije, pa mogu, ali i ne moraju nastati u svim društvima. U praksi, većina partija i sistema predstavlja mešavinu sve tri vrste elemenata, ali sa jednim koji obično prevladava.

Konačno, proporcionalni sistem omogućava zastupljenost nacionalnih manjina, koja bi u većinskom sistemu bila značajno manja. Ovo je značajna i vrlo osetljiva tema, naročiti u post-jugoslovenskom i post-konfliktnom kontekstu u kome se nalazi Srbija (zbog činjenice da će se drugi autori u ovom zborniku posebno baviti ovom temom, nećemo dublje ulaziti u ovu problematiku).

U kontekstu preporuka za izborni sistem Srbije, smatramo da bi proporcionalni sistem olakšao procese institucionalizacije i da bi stvorio okvir za programsko struktuiranje (u meri i na način na koji se sveobuhvatne partije mogu programski struktuirati), dok bi većinski sistem favorizovao personalizaciju politike i na lokalnom nivou (odnosno prevashodno harizmatično struktuiranje). Takođe, većinski sistem bi vodio ka stvaranju bipolarizacije (ne nužno i ideološki zasnovane) koja je nepovoljnija za programsko institucionalizovanje partija, nasuprot postojanju pet ili šest ideoloških pozicija koje su karakteristične za umereni ili polarizovani pluralizam (kakva je današnja situacija). Da ponovimo, proporcionalni izborni sistem ne garantuje ukorenjivanje partija u društvo, ali stvara osnovu za taj proces.

NESTABILNOST PARTIJSKOG SISTEMA

Nestabilnost partijskog sistema je inherentna osobina tranzicionih postkomunističkih demokratija. Kada imamo u vidu odsustvo društvene utemeljenosti partija nije neočekivan visok stepen promenljivosti partijskog sistema i veliko kolebanje među samim pristalicama pojednih partija. Peter Mer (*Peter Mair*) takvu situaciju naziva "otvorenim partijskim sistemom u kome modeli kompeticije nisu ustanovljeni i u kome partije ne mogu računati na stabilnu biračku bazu" (Mer, navedeno prema Birč, 2001:5). U tom smislu, u najradikalnije primere spada slučaj Moldavije u kojoj u izbornom ciklusu 1998. u parlament nije ušla ni jedna od partija koje su činile prethodni parlament (*ibid.*). Ovi pokazatelji, po Sari Birč, ukazuju da su "partijski sistemi istočne Evrope po mnogo čemu bliži modelu uočenom u Latinskoj Americi, nego onom dominantnom u zapadnoj Evropi" (2001:5). Ipak, treba reći da je promenljivost biračkog tela znatno manja ako se promene posmatraju kroz blokove srodnih partija (*block volatility*, Bartolini i Mer, 1990), jer je onda očiglednije da srodne partije "razmenjuju" birače između sebe, a da je nivo prelazaka između udaljenih partija očekivano nizak.

Društvena neukorenjenost partija nije jedini razlog nestabilnosti partijskog sistema. Zapravo, podjednako važan izvor nestabilnosti predstavljaju suštinske i duboke promene kroz koje ova društva prolaze u tranziciji. Nakon kratkotrajne homogenizacije u dva bloka u zavisnosti od vrednovanja komunističkog/prethodnog režima, partije se po odnosu koji imaju prema promenama razdvajaju duž dve najvažnije ose – tržišna alokacija vs. državna redistribucija i društveni autoritarizam vs. društveni liberalizam. Simplifikovano, osnovna pitanja tiču se dubine promena koje valja sprovesti i brzine i mehanizama sprovođenja.

Srbija je klasičan primer zemlje u tzv. dvostepenoj tranziciji, odnosno sistema u kome su se nakon komunizma na vlasti zadržali akteri iz prethodnog režima pa se početak istinske demokratizacije odložio za nekoliko godina (na primer, u ovu grupu spadaju Rumunija i Bugarska). To znači da je tek nakon 2000. godine započeo proces struktuiranja partijskog sistema u de-

mokratskom okviru političkog takmičenja. Od tada su se desile velike promene i lomovi, počev od dvotrećinske većine koalicije DOS i njenog raspada, do porasta SRS na više od 30% biračkog tela, te naizmeničnih uspona i padova DS, DSS i G17. Ovakva volatilnost je bila omogućena proporcionalnim izbornim sistemom koji je otvorio prostor da partijska scena direktnije odslikava kolebanja u biračkom telu. Smatramo da je ovakva situacija znatno tačnije, odnosno "prirodnije" iskazala volju biračkog tela i dozvolila da se vladajuće koalicije usaglašavaju (*tunning*) sa promenama u biračkom telu, čime su zapravo do izražaja došle prednosti proporcionalnog sistema. Eventualno korišćenje većinskog izbornog sistema dovelo bi do efikasnijih vlada, ali ta (potencijalna) efikasnost bi bila ukorenjena u političkoj nezastupljenosti značajnog dela birača u Srbiji. To nas dovodi do izbora između efikasnosti i političkog predstavljanja, što je jedna od ključnih tema u debatama o izbornim sistemima.

EFIKASNOST NASUPROT KOMPROMISU

Načelno, većinski sistem daje stabilnije vlade. Ovakav rezultat ne nastaje odmah već kada se partijski sistem prilagodi izbornom modelu i kada dobije oblik dvostranačja ili neke slične varijacije koja omogućava da se nakon izbora relativno lako formira većina. Nasuprot tome, proporcionalni sistem ponekad rezultira slabom vladom i neprincipijelnim postizbornim koalicijama. U slučaju Srbije vlade su bile dodatno oslabljene kompleksnošću koalicija koje su ih činile, sa izuzetkom manjinske vlade Vojislava Koštunice. Međutim, ova nestabilnost vlada ne proizilazi iz izbornog sistema, već iz načina na koji se organizuje vlada (feudelizacija resora) i načina na koji ona funkcioniše (premoć stranačkih lidera nad pozicijom mandatarata u slučaju Mirka Cvetkovića). Istovremeno, postojanje izbornog cenzusa određenog na 5% glasova, obezbeđuje određeni stepen efikasnosti na uštrb većeg stepena proporcionalnosti, a ova mera već daje određene rezultate o čemu svedoči ukрупnjavanje partijske scene (npr. koalicija oko LPD ili ulazak Demokratskog centra i Otpora u DS) i nestanak/povlačenje određenih partija sa scene (male ili "egzotične" stranke).

Ipak, postavlja se načelno pitanje da li u novim demokratijama prednost treba dati efikasnosti ili nešto dugotrajnijem procesu donošenja odluka putem kompromisa i pregovaranja? Iako je pitanje načelnog i teorijskog karaktera, dok je pitanje izbornog modela vrlo praktične prirode (i ne determiniše u potpunosti način donošenja odluka), smatramo da je ipak važnije dati prednosti mehanizmima koji će na dugoročnom planu uvećati demokratske kapacitete. U društvu u kome se sprovode dubinske promene koje izazivaju strahovite lične i grupne traume moraju se osnažiti institucionalni mehanizmi koji omogućavaju da se čuje što više interesa, te da se o odlukama pregovara i dogovara. Ovaj proces ne bi trebalo da bude otvoren samo za institucionalne aktere, već i za one iz polja civilnog društva (npr. putem Socio-ekonomskog saveta).

Srbija predstavlja društvo koje je tek u poslednjem izbornom ciklusu (2008) napravilo odlučujuć korak ka stvaranju šireg konsenzusa i ka promeni dominantnog smera političkog takmičenja od centrifugalnog ka centripetalnom. Ova promena zapravo stvara uslov da se Srbija više ne posmatra kao podeljeno i polarizovano društvo, što bi moglo samo da poboljša performanse proporcionalnog sistema i da omogućući veći broj koalicionih aranžmana, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Sve ovo trebalo bi da poveća demokratski kapacitet društva jer je društvo stabilnije i demokratskije ako ima ukrštajuće (*cross-cutting*) nasuprot osnažujućim (*overlapping*) socijalnim rascjepima. Osnažujući rascepi su socijalni rascepi koji društvo uvek dele na iste političke grupacije bez obzira na "osnovu" konsultisanja rascepa. To značajno smanjuje broj mogućih koalicija i dovodi jednu od grupacija u deprivilegovan položaj (ili već postojeći deprivilegovan položaj politički dodatno otežava). Sa druge strane ukršteni rascepi omogućavaju različite koalicije i saveze jer se u odnosu na različita pitanja stvaraju različite većine (pa određene grupe

nisu uvek u manjini ili opoziciji)¹³³. U narednom delu rada pokušaćemo da pokažemo zbog čega bi uvođenje većinskog sistema ugrozilo neke od ovih tekovina.

KOJI SU RAZLOZI PROTIV PROPORCIONALNOG SISTEMA?

U uobičajene kritike proporcionalnog sistema spadaju "depersonalizovanost politike, fragmentacija stranačkog sistema, umnožavanje broja parlamentarnih stranaka, segmentacija u društvu i vlade podložne raspadanju" (Jovanović, 2004:113-114). Međutim, u javnoj raspravi u Srbiji koja se uglavnom vodi putem medija (iako postoji značajan broj ekspertskih foruma i radna grupa Ministarstva) i sa namerom "puštanja probnih balona" najčešće se koriste sledeći argumenti, koji se mogu razumeti kao "popravljanje" proporcionalnog sistema: (1) zakon treba menjati jer previše stranaka putem koalicija ulazi u parlament" a onda postavljaju uslove za ulazak u vladu" (Tadić)¹³⁴; (2) trebalo bi uvesti više izbornih jedinica zarad decentralizacije (SPO)¹³⁵; (3) uvesti obavezujući redosleda kandidata na izbornim listama (Pastor)¹³⁶ i (4) povećati personalizaciju kako bi građani znali za koga glasaju (Marković)¹³⁷. Pored ovoga, u javnosti se s vremena na vreme govori i o uvođenju većinskog sistema i posledičnom stvaranju dvopartizma, što se kao politička namera pripisuje DS i SNS (Dačić)¹³⁸. Prvo ćemo se pozabaviti ovom potencijalno korenitom promenom, a zatim ćemo se vratiti na razmatranje predloga za "popravku" proporcionalnog sistema, razmatrajući argumentaciju u do sada korišćenom kontekstu društvenih karakteristika (dakle, nećemo se baviti ni svim kritikama sadašnjeg izbornog sistema, niti ćemo ih razmatrati sa svih aspekata jer će se time baviti drugi tekstovi u ovom zborniku).

Ideja o većinskom izbornom sistemu naslanja se na dve već pomenute karakteristike političkog života – prva se tiče neefikasnosti koalicionih vlada, a druga trenutne dominacije dve partije u biračkom telu (DS i SNS) i prividnog dvopartizma. Zapravo, obe ove ideje objedinjene su u pokušaju (verujemo da je reč samo o probnim balonima kojima se testira javnost, a ne o ozbiljnim planovima) da se zamrzne trenutna politička situacija na način na koji bi najviše koristio strankama DS i SNS, a kako bi se smanjio značaj (trenutno) manjih partija. Kao takav, pristup je lišen ozbiljnog konceptijskog utemeljenja. Pre svega, trenutni "dvopartizam" je trenutni i kao što smo videli ne postoje dokazi o tome koliko će on trajati, pa bi smislu zamrzavanja trenutnog stanja to bilo podjednako neprirodno kao da se to uradilo npr. 2004. kada je takođe postojala određena ravnoteža i stabilnost partijske scene. Drugo, prividni dvopartizam je baš to – prividan, tj. položaj manjih stranaka je veoma važan i teško se može očekivati da se sve one "utope" pod jedan od dva "brenda", niti bi to bilo dobro sa aspekta političke zastupljenosti građana Srbije. Treće, stabilnost vlada u većinskom sistemu posledica je višegodišnje prakse i realnog dvopartizma (dvoipartizma) i nije je tako lako dostići u kratkom vremenskom periodu.

Pozabavimo se sada argumentima za promene unutar okvira proporcionalnog sistema. Prva ideja ticala se činjenice da previše partija preko koalicija ulazi u parlament, a onda individualno ucenjuju vladu za određene ustupke. Ovaj problem ima više aspekata (npr. koja stranka ima pravo na finansiranje iz budžeta?), ali ćemo se zadržati unutar postavljenog okvira. Jedno od mogućih rešavanja je da se uvede veći cenzus za koalicije (poput cenzusa od 7-11% u Češkoj ili od 8% u Poljskoj), ali bi se u trenutnoj situaciji to rešenje "odnosilo" samo na koaliciju SPS-PUPS-JS i eventualnu koaliciju NS-DSS čime bi se opet stekao utisak personalizacije zakona, odnosno pravljenja

¹³³ Više o ovome u Spasojević, Dušan (2011) Dinamika političkih rasepa u Srbiji 2000-2010. u 20 godina partija i izbora u Srbiji, Slaviša Orlović (ur), Fakultet političkih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd

¹³⁴ <http://www.glassrpske.com/vijest/8/srbija/21324/lat/Boris-Tadic-Treba-menjati-izborni-zakon.html> (pristupljeno 12.1.2010)

¹³⁵ <http://www.dnevnik.rs/sr-lat/node/15993> (pristupljeno 22.1.2010)

¹³⁶ ibid.

¹³⁷ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/218075/Poslanici-Neophodna-promena-izbornog-sistema-u-Srbiji> (pristupljeno 12.1.2010)

¹³⁸ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/230748/Dacic-Neprihvatljiv-vecinski-izborni-sistem> (pristupljeno 10.2.2011)

zakona za ili protiv određene grupacije. Suštinski, rešenje ovoga problema nije u samom izbornom sistemu u užem smislu, već u načinu na koji funkcionišu koalicije nakon izbora što su problemi koji se mogu rešavati drugim pravilima, a ne promenom izborne formule. Takođe, smatramo da bi pored već postojećeg cenzusa od 5% uvođenje višeg praga prekomerno opteretilo pojavu novih političkih aktera i umanjilo stepen realne političke slobode.

Druga ideja se zasnivala na uvođenju više izbornih jedinica unutar Srbije kako bi se obezbedila bolja regionalna zastupljenost. Previše izbornih jedinica bi umanjilo proporcionalnost sistema, ali bi uvođenje 5-7 jedinica sa 30 i više mandata moglo pozitivno da utiče na ravnomerniju zastupljenost. Međutim, ovakvo rešenje otvorilo bi pitanje granica izbornih jedinica, što bi vladajuća većina (ili pak dve trenutno najveće partije) mogla da okrene u svoju korist i postavilo bi se pitanje "prirodnosti" određenih granica, tj. koje oblasti bi činile logičnu izbornu celinu (isti problem koji se javlja i kod regionalizacije Srbije). Problem se može rešiti uvođenjem "regionalnih kvota" koje bi važile po principu kvota za manje zastupljen pol. Da bi se osigurao željeni rezultat, trebalo bi obavezati stranke i koalicije da poštuju kvotu (kvote) i kod delegiranja poslanika u parlament, a ne samo kod predlaganja lista. Kako se opet može realno očekivati da u parlament uđe četiri ili pet manjih lista sa oko 5-10% podrške (odnosno 10-15 poslanika), zakonsko rešenje ne bi trebalo da bude previše rigidno, odnosno regione bi trebalo, makar u početnoj fazi, formulirati relativno široko (npr. Vojvodina, Beograd, Zapadna i Istočna Srbija), a kasnije bi se mogle uvoditi "detaljnije" podele.¹³⁹ Ujedno, ideja o obaveznosti redosleda predloženih kandidata pri raspodeli mandata bi mogla da se kombinuje sa principom kvota za manje zastupljen pol, čime bi se otklonio još jedan set kritika na sadašnji izborni zakon.

Konačno, ideja personalizacije izbora se javlja u više oblika. U "radikalnoj" formi reč je o zagovaranju većinskog izbornog sistema, dok se u umerenijem obliku govori o personalizaciji unutar proporcionalnog sistema (za primer videti *CeSID: Izborimo se za bolje izbore*). Bez namere da negiramo kvalitet pomenutih predloga smatramo da se mora voditi računa o sledećim aspektima: (1) personalizacije politike nije samo proizvod izbornih pravila, već u mnogo većoj meri i političke prakse. Ukoliko u stranci postoji disciplina prilikom glasanja, personalizacija neće doći do punog izražaja ili kako to formuliše Sartori (2003:33) - ova "vidljivost" kandidata ne znači po sebi da je ličnost važnija od stranke"; (2) personalizacija je povezana sa političkom odgovornošću, a kako to (ne)funkcioniše možemo da vidimo na primeru ministara u Vladi Srbije koji su "personalizovani", ali i neodgovorni (osim stranci) i (3) personalizacija u našem kontekstu može voditi ka privatizaciji politike, pojavi većeg broja lokalnih ili regionalnih lidera koji će populističkim metodom zamišljenu personalizaciju pretvoriti u novi model neodgovorne politike.

Da pojednostavimo, izmenama izbornog zakona najčešće se pristupa "mehanicistički" i bez kontekstualnog razumevanja situacije. Takođe, rezultati institucionalnog inženjeringa se izražavaju u koegzistenciji sa mnogim drugim faktorima, pa se preporuke moraju postavljati u odnosu na čitav politički sistem. Konkretno govoreći, umanjeње značaja partija u javnim preduzećima i veća kontrola njihovog finansiranja će povećati demokratske potencijale mnogo više od bilo kakvog institucionalnog rešenja koje će biti "uklopljeno" u postojeću praksu. Takođe, pažnja se mora posvetiti i medijima koji su sastavni deo izbornog procesa, kako bi se stvorila jasnija i primenljivija regulativa, koja bi, na primer, pomogla da se proces personalizacije ostvari na zamišljen način jer bez slobodnijeg medijskog sistema nema ni odgovornije politike. Instistiranje na širem pristupu nema za cilj da obeshrabri reformske poduhvate, već da ukaže na kompleksnost procesa o kojima govorimo i da podcrta neophodnost kompleksnog pristupa u rešavanju problema.

¹³⁹ Takođe, mogle bi se uvesti različiti kriterijumi u zavisnosti od broja mandata koje stranka osvoji, pa bi, na primer, stranke sa 30 i više poslanika morale da ispune strožije regionalne kriterijume nego one sa 10 ili 15 mandata

Da zaključimo, proporcionalni sistem je adekvatniji okvir za izgradnju demokratije u tranzicionim, post-komunističkim društvima. Ovaj sistem daje bolju osnovu za programsko strukturiranje partijskih sistema, istovremeno ostavljajući dovoljno prostora za kolebanje i promene u biračkom telu. Proporcionalni sistem se mora popravljati unutar postojećeg okvira uz vođenje računa o složenosti izborne materije i o sveobuhvatnosti uticaja na političke procese.

Dušan SPASOJEVIĆ

University of Belgrade

Faculty of Political Sciences

ELECTORAL SYSTEM AND SOCIAL CHARACTERISTICS

Abstract: *The intention of this paper is to demonstrate that the proportional electoral system is more adequate solution for Serbia, starting from the analysis of main social characteristics and the analysis of the ways in which these characteristics can achieve higher level of democracy through social engineering. We see Serbia as a new, transitional democracy and a society that is still on the way to creating stable political system and party scene, and for that reason more political freedom should be provided in an institutional way. Further, in this paper we explain the reasons why the proportional system is better framework for (programmatically) structuring of a party system, in opposition to personalized characteristics that surface in the majority rule model. Changeability of party system is understood as a “natural” trait of post-conflict democracies, so they should not be limited by institutional solutions. Apart from that, in this paper we will try to challenge the common arguments in favor of majority rule and to accentuate the importance of other elements in a society that have a role in “adequate” functioning of the election rules and in achieving full potentials of the institutional arrangement. Viewing the “non-election” elements, in parallel to concrete recommendations and regulations, suggests that in this comprehensive reform process we should have a wider picture in mind, i.e. that there should be an awareness that institutional solutions cannot be transferred mechanically into a political practice of a society, but rather that they are influenced by context, past political practice and political culture.*

LITERATURA:

Bartolini S., i Mair P. (1990), Identity, Competition, and Electoral Availability: the stabilisation of European electorates 1885-1985, Cambridge University Press, Cambridge

Birch, Sarah (2001), Electoral Systems and Party System Stability in Post-communist Europe, rad prezentovan na 97th Annual Meeting of American Political Science Association, San Francisco, USA (30 august - 2 september)

Birch, Sarah et al, (2002), Embodying Democracy - Electoral Systems Design in Post Communist Europe, Pallgrave Macmillan, New York

Jovanović, Milan, (2004), Izborni sistemi postkomunističkih društava, Službeni list SCG, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Beograd

Kasapović, Mirjana, (1996), Demokratska tranzicija i političke stranke, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Kitschelt, Herbert, (1994), Party Systems in East Central Europe: Consolidation or Fluidity, Paper presented at annual meeting of the American Political Science Association, September 1- 4, New York.

Mainwaring, Scott, (2001), Party Systems in the Third Way, u Diamond, Larry and Plattner, F. Marc (eds), The Global Divergence of Democracies, The John Hopkins University Press, Baltimore and London

Pavlović Vukašin, (2003), Društveni pokreti i promene, Udruženje za političke nauke Jugoslavije, Fakultet političkih nauka, Beograd

Sartori, Đovani, (2003), Usporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd

PRAVO NA RAVNOPRAVNO (RAVNOMERNO) REPREZENTOVANJE ŽENA I MUŠKARACA

***Sažetak:** U prilogu se, u kontekstu noveliranja izbornog zakonodavstva u Srbiji, analiziraju faktori izbornog sistema koji deluju na jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca i ravnopravnu zastupljenost u neposredno biranim predstavničkim telima. Među faktorima izbornog sistema predmet pažnje su posebno: pravila distribucije mandata, izborna geometrija, kandidovanje, tehnike glasanja, izborni prag i posebne mere (mere afirmativne akcije). Akcenat je na kvotama kao posebnim merama koje se primenjuju kako bi se obezbedile jednake mogućnosti reprezentovanja manje zastupljenog pola u skupštinama. U prilogu se ukazuje i na mogućnost sadejstva više faktora, na njihov međusobni uticaj i sinergijski efekat. Pored toga, predmet istraživanja su i najznačajniji faktori koji deluju izvan izbornog sistema, a koji mogu uticati na (ne)mogućnost ostvarivanja prava na ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca u predstavničkim telima. Predmet posebne pažnje je evolucija izbornog zakonodavstva i efekata koje su odredbe ovih zakona imale na ravnopravnost žena i muškaraca u ostvarivanju prava na učešće u političkom životu i reprezentovanje u skupštinama.*

***Ključne reči:** ravnopravnost polova, pravo žena na reprezentovanje, kvote, izborni sistem, ustav, posebne mere (afirmativna akcija)*

Dva osnovna pokazatelja govore o ravnopravnosti polova u političkom životu. To su zastupljenost žena u organima vlasti, u prvom redu u neposredno biranim reprezentativnim telima i institucionalni mehanizmi koji omogućuju delovanje na ostvarivanju ravnopravnosti polova u institucijama vlasti.¹⁴⁰ U ovom prilogu fokus je na pravu na ravnopravno reprezentovanje žena i muškaraca u neposredno biranim predstavničkim telima.¹⁴¹

OD NAČELNE GARANCIJE RAVNOPRAVNOSTI POLOVA DO RAVNOPRAVNOG REPREZENTOVANJA ŽENA I MUŠKARACA U PREDSTAVNIČKIM TELIMA - OPŠTE NAPOMENE O INSTRUMENTIMA, MOGUĆNOSTIMA I OGRANIČENJIMA

Pored opštih pravila izbornog sistema po kojima se odvija izbor poslanika i odlučuje o distribuciji mandata na bazi osvojenih glasova i na kojima počiva reprezentovanje građana u parlamentu, na sastav parlamenta utiču i posebna pravila koja se nazivaju još i posebnim merama ili merama afirmativne akcije. Praksa je pokazala da sastav parlamenta, izabran po opštim pravilima, može dovesti do diskriminacije po osnovu pola. U velikom broju zemalja žene su manje zastupljene u parlamentu od muškaraca.¹⁴² Iako ustavi garantuju biračko pravo bez diskriminacije na osnovu pola, žene faktički efektivno koriste samo aktivno biračko pravo, ali ne mogu da ostvare u punoj meri i svoje pasivno biračko pravo. O tome govore i sledeći podaci:

¹⁴⁰ Više: Pajvančić, M., Ustavni okvir ravnopravnosti polova, Pravni fakultet, Novi Sad, 2010; Pajvančić, M. Pravo na ravnopravnost polova, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2008; Pajvančić, M., Ravnopravnost polova u političkom životu, UNDP, Beograd, 2010.

¹⁴¹ Više: Pajvančić, M., Ravnopravnost polova - reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi, Zbornik Pet godina posle, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2006, str. 9-25; Pajvančić, M., Parlamentarno pravo, KAS, Beograd, 2008, str. 19 - 43.

¹⁴² Izvor: Drobnyak, N., Ženska strana parlamenta, OSCE, Podgorica, 2010. Upućujemo na isti izvor i u vezi sa podacima koji se odnose na Evropski parlament, kao i svetske i regionalne proseke zastupljenosti žena u parlamentima.

SVET									
Rank	Country	Lower or single House				Upper House or Senate			
		Elections	Seats*	Women	% W	Elections	Seats*	Women	% W
1	Rwanda	9 2008	80	45	56.3%	10 2003	26	9	34.6%
2	Sweden	9 2010	349	157	45.0%	---	---	---	---
3	South Africa	4 2009	400	178	44.5%	4 2009	54	16	29.6%
4	Cuba	1 2008	614	265	43.2%	---	---	---	---
5	Iceland	4 2009	63	27	42.9%	---	---	---	---
6	Netherlands	6 2010	150	61	40.7%	5 2007	75	26	34.7%
7	Finland	3 2007	200	80	40.0%	---	---	---	---
8	Norway	9 2009	169	67	39.6%	---	---	---	---
9	Belgium	6 2010	150	59	39.3%	6 2010	40	17	42.5%
10	Mozambique	10 2009	250	98	39.2%	---	---	---	---
11	Angola	9 2008	220	85	38.6%	---	---	---	---
"	Costa Rica	2 2010	57	22	38.6%	---	---	---	---
12	Argentina	6 2009	257	99	38.5%	6 2009	71	25	35.2%
13	Denmark	11 2007	179	68	38.0%	---	---	---	---
14	Spain	3 2008	350	128	36.6%	3 2008	263	81	30.8%
15	Andorra	4 2009	28	10	35.7%	---	---	---	---
16	New Zealand	11 2008	122	41	33.6%	---	---	---	---
17	Nepal	4 2008	594	197	33.2%	---	---	---	---
18	Germany	9 2009	622	204	32.8%	N.A.	69	15	21.7%
19	F.Y.R. of Macedonia	6 2008	120	39	32.5%	---	---	---	---
20	Ecuador	4 2009	124	40	32.3%	---	---	---	---
21	Burundi	7 2010	106	34	32.1%	7 2010	41	19	46.3%
22	Belarus	9 2008	110	35	31.8%	7 2008	58	19	32.8%
23	Uganda	2 2006	324	102	31.5%	---	---	---	---
24	United Republic of Tanzania	12 2005	323	99	30.7%	---	---	---	---
25	Guyana	8 2006	70	21	30.0%	---	---	---	---
26	Timor-Leste	6 2007	65	19	29.2%	---	---	---	---
27	Switzerland	10 2007	200	58	29.0%	10 2007	46	10	21.7%
28	Trinidad and Tobago	5 2010	42	12	28.6%	6 2010	31	8	25.8%
29	Austria	9 2008	183	51	27.9%	N.A.	61	18	29.5%
30	Ethiopia	5 2010	547	152	27.8%	5 2010	135	22	16.3%
31	Tunisia	10 2009	214	59	27.6%	8 2008	112	17	15.2%
32	Peru	4 2006	120	33	27.5%	---	---	---	---
33	Portugal	9 2009	230	63	27.4%	---	---	---	---
34	Mexico	7 2009	500	131	26.2%	7 2006	128	25	19.5%
35	Monaco	2 2008	23	6	26.1%	---	---	---	---

36	Viet Nam	5 2007	493	127	25.8%	---	---	---	---
37	Kyrgyzstan	12 2007	90	23	25.6%	---	---	---	---
"	Sudan	4 2010	446	114	25.6%	5 2010	46	5	10.9%
38	Bolivia	12 2009	130	33	25.4%	12 2009	36	17	47.2%
39	Iraq	3 2010	325	82	25.2%	---	---	---	---
"	Lao People's Democratic Republic	4 2006	115	29	25.2%	---	---	---	---
40	Australia	8 2010	150	37	24.7%	8 2010	76	?	?
41	Namibia	9 2009	78	19	24.4%	11 2004	26	7	26.9%
42	Lesotho	2 2007	120	29	24.2%	3 2007	33	6	18.2%
43	Liechtenstein	2 2009	25	6	24.0%	---	---	---	---
44	Republic of Moldova	7 2009	101	24	23.8%	---	---	---	---
45	Croatia	11 2007	153	36	23.5%	---	---	---	---
"	Seychelles	5 2007	34	8	23.5%	---	---	---	---
46	Singapore	5 2006	94	22	23.4%	---	---	---	---
47	Estonia	3 2007	101	23	22.8%	---	---	---	---
48	Senegal	6 2007	150	34	22.7%	8 2007	100	40	40.0%
49	United Arab Emirates	12 2006	40	9	22.5%	---	---	---	---
50	Pakistan	2 2008	342	76	22.2%	3 2009	100	17	17.0%
51	Canada	10 2008	308	68	22.1%	N.A.	93	32	34.4%
"	Mauritania	11 2006	95	21	22.1%	11 2009	56	8	14.3%
52	Czech Republic	5 2010	200	44	22.0%	10 2008	81	14	17.3%
"	Eritrea	2 1994	150	33	22.0%	---	---	---	---
"	Latvia	10 2006	100	22	22.0%	---	---	---	---
"	United Kingdom	5 2010	650	143	22.0%	N.A.	733	147	20.1%
"	Uzbekistan	12 2009	150	33	22.0%	1 2010	100	15	15.0%
53	Saint Vincent and the Grenadines	12 2005	23	5	21.7%	---	---	---	---
54	Serbia	5 2008	250	54	21.6%	---	---	---	---
55	Philippines	5 2010	229	49	21.4%	5 2010	23	3	13.0%
56	China	3 2008	2987	637	21.3%	---	---	---	---
"	Italy	4 2008	630	134	21.3%	4 2008	322	59	18.3%
57	Cambodia	7 2008	123	26	21.1%	1 2006	61	9	14.8%
58	Bulgaria	7 2009	240	50	20.8%	---	---	---	---
"	Dominican Republic	5 2010	183	38	20.8%	5 2010	32	3	9.4%
"	Malawi	5 2009	192	40	20.8%	---	---	---	---
59	Nicaragua	11 2006	92	19	20.7%	---	---	---	---
60	Luxembourg	6 2009	60	12	20.0%	---	---	---	---
"	Poland	10 2007	460	92	20.0%	10 2007	100	8	8.0%
61	Dominica	12 2009	26	5	19.2%	---	---	---	---

62	Lithuania	10 2008	141	27	19.1%	---	---	---	---
63	Bosnia and Herzegovina	10 2006	42	8	19.0%	3 2007	15	2	13.3%
"	El Salvador	1 2009	84	16	19.0%	---	---	---	---
"	Tajikistan	2 2010	63	12	19.0%	3 2010	34	5	14.7%
64	France	6 2007	577	109	18.9%	9 2008	343	75	21.9%
65	Mauritius	5 2010	69	13	18.8%	---	---	---	---
66	Bangladesh	12 2008	345	64	18.6%	---	---	---	---
67	Israel	2 2009	120	22	18.3%	---	---	---	---
68	Sao Tome and Principe	8 2010	55	10	18.2%	---	---	---	---
69	Cape Verde	1 2006	72	13	18.1%	---	---	---	---
70	Honduras	11 2009	128	23	18.0%	---	---	---	---
"	Indonesia	4 2009	560	101	18.0%	---	---	---	---
71	Kazakhstan	8 2007	107	19	17.8%	10 2008	47	2	4.3%
72	Greece	10 2009	300	52	17.3%	---	---	---	---
73	Turkmenistan	12 2008	125	21	16.8%	---	---	---	---
"	USA	11 2008	435	73	16.8%	11 2008	98	15	15.3%
74	San Marino	11 2008	60	10	16.7%	---	---	---	---
75	Albania	6 2009	140	23	16.4%	---	---	---	---
76	Democratic People's Republic of Korea	3 2009	687	107	15.6%	---	---	---	---
77	Burkina Faso	5 2007	111	17	15.3%	---	---	---	---
"	Slovakia	6 2010	150	23	15.3%	---	---	---	---
78	Uruguay	10 2009	99	15	15.2%	10 2009	31	4	12.9%
79	Zimbabwe	3 2008	214	32	15.0%	3 2008	99	24	24.2%
80	Gabon	1 2009	116	17	14.7%	1 2009	102	18	17.6%
"	Republic of Korea	4 2008	299	44	14.7%	---	---	---	---
81	Slovenia	9 2008	90	13	14.4%	11 2007	40	1	2.5%
82	Chile	12 2009	120	17	14.2%	12 2009	38	5	13.2%
83	Russian Federation	12 2007	450	63	14.0%	N.A.	169	8	4.7%
"	Zambia	9 2006	157	22	14.0%	---	---	---	---
84	Cameroon	7 2007	180	25	13.9%	---	---	---	---
"	Ireland	5 2007	165	23	13.9%	7 2007	59	13	22.0%
85	Djibouti	2 2008	65	9	13.8%	---	---	---	---
86	Swaziland	9 2008	66	9	13.6%	10 2008	30	12	40.0%
87	Grenada	7 2008	15	2	13.3%	8 2008	13	4	30.8%
"	Jamaica	9 2007	60	8	13.3%	9 2007	21	3	14.3%
"	Thailand	12 2007	473	63	13.3%	3 2008	150	24	16.0%
88	Sierra Leone	8 2007	121	16	13.2%	---	---	---	---

89	Cyprus	5 2006	56	7	12.5%	---	---	---	---
"	Liberia	10 2005	64	8	12.5%	10 2005	30	5	16.7%
"	Paraguay	4 2008	80	10	12.5%	4 2008	45	7	15.6%
90	Syrian Arab Republic	4 2007	250	31	12.4%	---	---	---	---
91	Bahamas	5 2007	41	5	12.2%	5 2007	15	5	33.3%
92	Guatemala	9 2007	158	19	12.0%	---	---	---	---
93	Azerbaijan	11 2005	123	14	11.4%	---	---	---	---
"	Romania	11 2008	334	38	11.4%	11 2008	137	8	5.8%
94	Japan	8 2009	480	54	11.3%	7 2010	242	44	18.2%
95	Montenegro	3 2009	81	9	11.1%	---	---	---	---
"	Saint Lucia	12 2006	18	2	11.1%	1 2007	11	4	36.4%
"	Togo	10 2007	81	9	11.1%	---	---	---	---
96	Benin	3 2003	83	9	10.8%	---	---	---	---
"	India	4 2009	545	59	10.8%	7 2008	233	21	9.0%
97	Antigua and Barbuda	3 2009	19	2	10.5%	4 2009	17	5	29.4%
"	Morocco	9 2007	325	34	10.5%	10 2009	270	6	2.2%
98	Mali	7 2007	147	15	10.2%	---	---	---	---
99	Barbados	1 2008	30	3	10.0%	2 2008	21	7	33.3%
"	Equatorial Guinea	5 2008	100	10	10.0%	---	---	---	---
"	Guinea-Bissau	11 2008	100	10	10.0%	---	---	---	---
100	Malaysia	3 2008	222	22	9.9%	N.A.	64	18	28.1%
101	Kenya	12 2007	224	22	9.8%	---	---	---	---
"	Suriname	5 2010	51	5	9.8%	---	---	---	---
102	Central African Republic	3 2005	104	10	9.6%	---	---	---	---
103	Armenia	5 2007	131	12	9.2%	---	---	---	---
104	Hungary	4 2010	386	35	9.1%	---	---	---	---
"	Turkey	7 2007	549	50	9.1%	---	---	---	---
105	Cote d'Ivoire	12 2000	203	18	8.9%	---	---	---	---
106	Brazil	10 2006	513	45	8.8%	10 2006	81	10	12.3%
107	Malta	3 2008	69	6	8.7%	---	---	---	---
108	Bhutan	3 2008	47	4	8.5%	12 2007	25	6	24.0%
"	Panama	5 2009	71	6	8.5%	---	---	---	---
109	Democratic Republic of the Congo	7 2006	500	42	8.4%	1 2007	108	5	4.6%
110	Ghana	12 2008	230	19	8.3%	---	---	---	---
111	Samoa	3 2006	49	4	8.2%	---	---	---	---
112	Ukraine	9 2007	450	36	8.0%	---	---	---	---
113	Botswana	10 2009	63	5	7.9%	---	---	---	---
114	Algeria	5 2007	389	30	7.7%	12 2009	136	7	5.1%

"	Kuwait	5 2009	65	5	7.7%	---	---	---	---
"	Libyan Arab Jama- hiriya	3 2009	468	36	7.7%	---	---	---	---
115	Gambia	1 2002	53	4	7.5%	---	---	---	---
116	Congo	6 2007	137	10	7.3%	8 2008	70	9	12.9%
117	Nigeria	4 2007	358	25	7.0%	4 2007	109	9	8.3%
118	Somalia	8 2004	546	37	6.8%	---	---	---	---
119	Saint Kitts and Nevis	1 2010	15	1	6.7%	---	---	---	---
120	Georgia	5 2008	138	9	6.5%	---	---	---	---
"	Maldives	5 2009	77	5	6.5%	---	---	---	---
121	Jordan	11 2007	110	7	6.4%	12 2009	55	7	12.7%
122	Sri Lanka	4 2010	225	12	5.3%	---	---	---	---
123	Chad	4 2002	155	8	5.2%	---	---	---	---
124	Kiribati	8 2007	46	2	4.3%	---	---	---	---
125	Haiti	2 2006	98	4	4.1%	4 2009	29	2	6.9%
126	Mongolia	6 2008	76	3	3.9%	---	---	---	---
127	Vanuatu	9 2008	52	2	3.8%	---	---	---	---
128	Lebanon	6 2009	128	4	3.1%	---	---	---	---
"	Tonga	4 2008	32	1	3.1%	---	---	---	---
129	Comoros	12 2009	33	1	3.0%	---	---	---	---
"	Marshall Islands	11 2007	33	1	3.0%	---	---	---	---
130	Iran	3 2008	290	8	2.8%	---	---	---	---
131	Bahrain	11 2006	40	1	2.5%	12 2006	40	10	25.0%
132	Egypt	11 2005	454	8	1.8%	6 2010	264	?	?
133	Papua New Guinea	6 2007	109	1	0.9%	---	---	---	---
134	Yemen	4 2003	301	1	0.3%	4 2001	111	2	1.8%
135	Belize	2 2008	32	0	0.0%	3 2008	13	5	38.5%
"	Micronesia	3 2009	14	0	0.0%	---	---	---	---
"	Nauru	6 2010	18	0	0.0%	---	---	---	---
"	Oman	10 2007	84	0	0.0%	11 2007	72	14	19.4%
"	Palau	11 2008	16	0	0.0%	11 2008	13	2	15.4%
"	Qatar	7 2010	35	0	0.0%	---	---	---	---
"	Saudi Arabia	2 2009	150	0	0.0%	---	---	---	---
"	Solomon Islands	8 2010	50	0	0.0%	---	---	---	---
"	Tuvalu	9 2010	15	0	0.0%	---	---	---	---
136	Afghanistan	9 2010	249	?	?	2 2010	102	28	27.5%
"	Colombia	3 2010	166	?	?	3 2010	102	?	?
"	Venezuela	9 2010	165	?	?	---	---	---	---

Problem je globalan¹⁴³ pa se zbog toga, na opšti način, rešava na međunarodnom planu. Brojni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima¹⁴⁴ ustanovljavaju standarde koji treba da doprinesu obezbeđenju principa ravnopravnog reprezentovanja žena i muškaraca u parlamentu i utvrđuju posebne mere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti. Međunarodna zajednica i međunarodne organizacije utiču na taj način i na nacionalno zakonodavstvo.¹⁴⁵

Na sastav parlamenta i ostvarivanje njegove reprezentativne funkcije, pored opštih pravila izbornog sistema i parametara koji određuju prirodu i osnovne odlike različitih izbornih sistema¹⁴⁶ utiču i različite posebne mere (mere afirmativne akcije). Posebne mere su instrumenti kojima se vodi politika jednakih mogućnosti. Ove mere neposredno se vezuju za zabranu diskriminacije po bilo kom ličnom svojstvu ili osnovu u različitim oblastima društvenog života. U kontekstu izbornih sistema i pravila koja utiču na prirodu i odlike izbornog sistema smisao i cilj posebnih mera je da obezbede jednake šanse da u neposredno biranom predstavničkom telu budu ravnopravno reprezentovane sve kategorije građana pod jednakim uslovima i bez diskriminacije. Sledeći međunarodne standarde ustavi i nacionalno zakonodavstvo, pa i Ustav Srbije¹⁴⁷, propisuju mogućnost preduzimanja posebnih mera u cilju otklanjanja svake neposredne ili posredne diskriminacije, a koje su neophodne za ostvarenje ravnopravnosti, i potrebne radi zaštite i napretka za lica ili grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju, da bi im se omogućilo potpuno uživanje ljudskih i manjinskih prava pod jednakim uslovima. Posebne mere za postizanje jednakih mogućnosti se ne smatraju diskriminatornim, a primenjuju se sve dok se ne postigne cilj zbog koga su ove mere uvedene. Eksplicitna odredba o nediskriminatornom karakteru posebnih mera koja je propisana i u međunarodnim dokumentima i u unutrašnjem pravu, nužna je kako ove mere, budući da na strani onih kategorija lica koja su u nejednakom položaju ustanovljavaju neke pogodnosti, ne bi potencijalno, u postupku ocene ustavnosti, bile ocenjene kao neustavne (diskriminatorne).

Zakoni o izborima bliže regulišu sadržaj posebnih mera (mere afirmativna akcije) koje se neposredno odražavaju na sastav parlamenta. Mere afirmativne akcije mogu biti različite. One najčešće zavise od tipa izbornog sistema i faktora koji određuju svojstva izbornog sistema, ali i faktora koji deluju izvan izbornog sistema.

¹⁴³ Više o globalnim pokazateljima sa posebnim osvrtom na posebne mere za postizanje ravnopravnosti polova u političkom životu Mršević, Z., *Ka demokratskom društvu - sistem izbornih kvota*, Insitut društvenih nauka, Beograd, 2007, str. 62 - 99 kao i str. 143 - 249.

¹⁴⁴ Pominjemo značajnije: Konvencija o političkim pravima žena (1952), Deklaracija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967), Pakt o građanskim i političkim pravima (1976); Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Deklaracija o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Deklaracija Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997), Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997), Rezolucije 1325 (2000.), 1820 (2008), 1889 (2009) Saveta bezbednosti UN; Milenijumsku deklaraciju UN (2000.); dokumente koje su usvojili Svet, Komisija i Evropski parlament: Preporuka Saveta o promovisanju pozitivne akcije za žene (1984); Rezolucija Saveta o promovisanju jednakih mogućnosti za žene (1982); Rezolucija Saveta o uravnoteženom učešću muškaraca i žena u odlučivanju (1995); Rezolucija Evropskog parlamenta o ženama u odlučivanju (2003), Rezolucija Evropskog parlamenta o ženama u međunarodnoj politici (2006); Rezolucija o rodnoj kvoti za kandidate za sudije Evropskog suda za ljudska prava (2004 i 2005); Rezolucija o uvođenju načela rodne ravnopravnosti na lokalni i regionalni nivo (2004); kao i više preporuka Odbora ministara Saveta Evrope među kojima su: preporuke o: integrisanju rodnog aspekta u javnu politiku (1998); učešću žena u političkom životu evropskih regija (1999); uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju (2003); predstavljanju žena u medijima (2002); standardima i mehanizmima za postizanje rodne ravnopravnosti (2007); o reprezentovanju žena u izbornom sistemu (2010) i dr. Više u Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S., *Komentar Zakona o ravnopravnosti polova*, Beograd, FES, 2010. str. 20 - 23 i str. 83, kao i Balon B. *Uticao međunarodnih organizacija na uvođenje sistema izbornih kvota u Mršević, Z., Op. cit. 105 - 126*

¹⁴⁵ Više u Mršević, Z., *Op. cit. str. 105 - 124.*

¹⁴⁶ Na sastav parlamenta i njegovu reprezentativnu funkciju utiče više faktora među kojima su posebno značajni: pravila o registraciji birača; pravila i kriterijumi koji se primenjuju na distribuciju mandata; pravila i način nominovanja kandidata; tipovi i osnovne karakteristike kandidatskih lista; različite tehnike glasanja; tip izborne jedinice, kriterijumi i način oblikovanja izbornih jedinica; izborni prag i dr. Više Pajvančić, M., *Izorno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2008, str. 156 - 243; Pajvančić, M., *Izbori - pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997; Jovanović, M., *Izborni sistem - izbori u Srbiji 1990 - 1996*, Beograd, 1997; Goati, V. *Izbori u SRJ - volja građana ili izborna manipulacija*, Beograd, 1999; Pejić, I., *Parlamentarno pravo - francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Pravni fakultet Niš, str. 35 - 38 i dr.

¹⁴⁷ Član 21 stav 4 Ustava Republike Srbije.

U izbornim sistemima koji počivaju na većinskom principu i jednomandatnim izbornim jedinicama, problem manje zastupljenosti žena u parlamentu ublažuje se i rešava teže nego u proporcionalnim izbornim sistemima i izbornim jedinicama sa više mandata. Mere afirmativne akcije u većinskim izbornim sistemima uključuju posebnu pomoć pri kandidovanju žena kao na primer oslobađanje od polaganja depozita za kandidate manje zastupljenog pola, veći obim materijalnih sredstava namenjenih izbornoj kampanji kandidatkinja, formiranje određenog broja (npr. ne manje od 30%) posebnih izbornih jedinica u kojima se izborna utakmica vodi između kandidatkinja, posebne tehnike glasanja¹⁴⁹ (npr. personalni glas, glasanje sa dva glasa ili neki drugi od metoda preferencijalnog glasanja) i drugo. Uprkos primerni posebnih mera, recimo i to na kraju, da se u većinskim izbornim sistemima ipak teže postiže ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca u sastavu parlamenta nego što je to slučaj u proporcionalnim izbornim sistemima. Ne može se, međutim, sasvim isključiti mogućnost postizanja ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkom telu ni u slučaju kada se poslanici biraju po pravilima većinskog sistema. U ovom tipu izbornog sistema prednost nad zakonskim kvotama kao elementu izborne regulative mogle bi imati unutarpartijske kvote propisane dokumentima političkih stranaka.¹⁵⁰ One u političkim strankama podstiču nominovanje kandidatkinja i tako doprinose povećanju zastupljenosti žena u predstavničkim telima. Iskustva komparativnih izbornih sistema pokazuju da partijske kvote danas postoje bilo kao jedini oblik posebnih mera bilo paralelno sa zakonskim kvotama¹⁵¹, a izuzetno u pojedinim zemljama čak i ustavnim kvotama.¹⁵²

Proporcionalni izborni sistemi pružaju realnije izgleda da će sastav parlamenta odraziti ravnomerniju zastupljenost oba pola. Za ove izborne sisteme karakteristično je kandidovanje po listama i izbor većeg broja poslanika u jednoj izbornoj jedinici. Takvi institucionalni aranžmani pružaju veće izgleda da se uvođenjem posebnih mera afirmativne akcije i efektivno obezbedi ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca u sastavu parlamenta.

Među najefikasnijim posebnim merama je svakako određena kvota za manje zastupljeni pol na listi kandidata (kvote na listi) kao i kvote u mandatima koji su pripali listi (tzv. dvostruke kvote). Kako se ova pravila operacionalizuju u izbornom zakonodavstvu?

Na svakoj kandidatskoj listi mora biti nominovano najmanje određeni procenat (ne manje od na primer 30%) kandidata manje zastupljenog pola. To je zakonski uslov za punovažnost kandidatske liste i uslov da kandidatska lista bude prihvaćena i proglašena i tako se kvalifikuje za izbornu utakmicu. Uprkos sankciji koja pogađa kandidatsku listu koja ne ispunjava kvotu za manje zastupljeni pol ovakav tip kvote (jednostruke kvote na listi) ne garantuju realne izgleda kandidatima manje zastupljenog pola da pod jednakim uslovima konkurišu za mesta u parlamentu. Kvote na listama neće dovesti do veće zastupljenosti žena u parlamentu, ukoliko se imena kandidatkinja nalaze na dnu liste, jer u proporcionalnim izbornim sistemima jednoj kandidatskoj listi nikada neće pripasti svi raspoloživi mandati. Kandidatima pozicioniranim na vrhu liste će biti dodeljeni mandati (onoliko mandata koliko pripadne listi srazmerno osvojenim glasovima) i oni će biti izabrani za poslanike. Kandidati koji su na začelju liste nemaju izgleda da osvoje

¹⁴⁸ Član 1 stav 4 Konvencije o rasnoj diskriminaciji; član 4 Konvencije o zabrani svih oblika diskriminacije žena i dr. Više u Dimitrijević, V., Paunović, M., (u saradnji sa Đerić, V.,) Ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, 1997, str. 191 - 195.

¹⁴⁹ O personalnom, preferencijalnom i kumulativnom glasu Pajvančić, M., Rečnik osnovnih pojmova i termina o izborima, CeSID, Beograd, 2001, str. 37; 47; 50 - 54; Pajvančić, M., Izbori - pravila i proračuni, Novi Sad, 1997, str.

¹⁵⁰ Videti šire u izveštajima u istraživanjima koja je organizovao GTF u saradnji sa lokalnim partnerskim organizacijama iz zemalja regiona a koja se odnose na partijske kvote i zastupljenost žena u organima političkih stranaka: Gender mainstreaming in SEE Political Parties -Statistics Gender Task Force - izveštaj 2006 - 2007, 2008. Dostupno na: www.gtf.hr.

¹⁵¹ Samo partijske kvote postoje na primer u Austriji, Danskoj, Holandiji, Norveškoj, Poljskoj, Španiji, Švedskoj, Velikoj Britaniji i dr., a kao što se iz priložene tabele može videti u najveće broju ovih zemalja u predstavničkim telima žene su zastupljene sa približno 40%. Partijske kvote postoje pored zakonskih kvota na primer u Belgiji, Portugaliji, Sloveniji, Makedoniji i dr.

¹⁵² Ustavne kvote propisane su pored zakonskih kvota, na primer u Ruandi.

mandat. Potrebno je stoga da budu ispunjeni i neki uslovi vezani za tip kandidatske liste kao i rezervisano mesto za manje zastupljeni pol na kandidatskoj listi. Veće izgleda da se obezbede jednake mogućnosti za kandidate manje zastupljenog pola u utakmici za osvajanje poslaničkog mandata pružaju zatvorene i strogo strukturirane kandidatske liste, pod uslovom da je na njima rezervisano određeno mesto (treće mesto i potom svako naredno treće mesto u slučaju ako je kvota utvrđena na najmanje 30%) za kandidate manje zastupljenog pola (dvostruka kvota na listi). Da bi kandidatska lista bila prihvaćena i tako stekla uslove za učešće u izbornoj utakmici bilo bi neophodno da bude ispunjen i ovaj uslov.

Ove mere (kvota na listi i rezervisano mesto na listi) imaju veće izgleda da i u praksi efektivno obezbede ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u predstavničkom telu u onim izbornim sistemima u kojima postoje još neke pretpostavke neophodne za postizanje praktičnih efekata. To se posebno odnosi na pravila i kriterijume koji se primenjuju na distribuciju mandata koji su pripali kandidatskoj listi. U skladu sa tipom kandidatske liste (zatvorena lista) neophodno je poštovanje pravila da se mandati koje je osvojila kandidatska lista dodeljuju po redosledu po kome su imena kandidata navedena na listi. Kriterijum za distribuciju mandata koji uvažava redosled kandidata na kandidatskoj listi i realno osigurava da će se među poslanicima u parlamentu naći najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola. Drugi uslov podrazumeva da se prilikom zamene poslanika kome je, iz različitih razloga prestao mandat, mandat ne dodeljuje samo poštujući pravilo redosleda kandidata na listi, već i uz istovremeno poštovanje korektivnog pravila (posebna mera). U slučaju kada je prestao mandat kandidata koji predstavlja manje zastupljeni pol, mandat se dodeljuje takođe kandidatu manje zastupljenog pola (trostruka kvota).

Ukoliko je kandidatska lista slabo strukturirana, mere afirmativne akcije koje treba da doprinesu većoj oslanjanju se uključuju različite tehnike glasanja (preferencijalno glasanje, kumulativni glas, personalni glas) koje omogućuju biračima da, u okviru liste, glasaju za pojedinačne kandidate.

I u proporcionalnim izbornim sistemima koriste se i druge mere afirmativne akcije kao npr. posebna materijalna sredstva koja se dodeljuju političkoj stranci za izbornu kampanju kandidatkinja, veća materijalna sredstva za stranke među čijim parlamentarcima je veći broj predstavnika manje zastupljenog pola od minimalnog broja koji ispunjava kvotu.

Podaci o zastupljenosti žena u parlamentima potvrđuju da je primena mera afirmativne akcije imala za rezultat povećanje broja žena u parlamentima, ali da se, takođe, od jednog do drugog izbornog ciklusa beleže ne samo pozitivne tendencije, već i regresija.¹⁵³

PRAVO NA RAVNOMERNO REPREZENTOVANJE ŽENA I MUŠKARACA U SRBIJI

Pravo na ravnomerno reprezentovanje žena i muškaraca u Srbiji u skupštinama kao predstavničkim telima građana koja se biraju na različitim nivoima biće analizirano kroz osvrt na dekadu koju su obeležile aktivnosti neposredno povezane sa ostvarivanjem ovog prava, sa jedne strane kao i predstavljanje osnovnih parametara koji odlikuju aktuelni kontekst u kome se pripremaju novele izbornog zakonodavstva i vodi debata o mogućim novim rešenjima u izbornom sistemu.

OSVRT NA PROTEKLU DECENIJU I AKTIVNOSTI NA OSTVARIVANJU PRAVA NA RAVNOPRAVNO REPREZENTOVANJE ŽENA I MUŠKARACA U PREDSTAVNIČKIM TELIMA

Na početku potrebno je podsećanje na aktivnosti koje su se odvijale u Srbiji u protekloj deceniji na ostvarivanju prava na ravnopravnost žena i muškaraca u političkom životu, posebno

¹⁵³ Videti npr. rezultate istraživanja koja su obavljena u zemljama regiona u okviru GTF Gender mainstreaming in SEE Political Parties -Statistics Gender Task Force - izveštaj 2006 - 2007, 2008

u njihovom reprezentovanju u skupštinama, kao i na praktične rezultate koji su bili posledica ovih aktivnosti. Činimo to stoga što se, po našem sudu, mukotrpan put ka većem učešću žena u političkom životu i odlučivanju o društvenim pitanjima ne bi smeo pasti u zaborav. To je važno upravo sada kada se aktuelizuje debata o reformi izbornog sistema, jer se stavljaju u izgled normativna rešenja koja bi mogla ugroziti postignute rezultate.

Aktivnost posle izbora krajem 2000. godine, odvijala se u pravcu povećanja učešća žena u institucijama, a neposredni cilj je bilo povećanje učešća žena u skupštinama. Dugoročni cilj je bilo stvaranje pretpostavki za aktivno sudelovanje žena u kreiranju politike i donošenju društvenih odluka. Žene su pokazale spremnost da, ravnopravno sa muškarcima, učestvuju u odlučivanju o svojoj budućnosti i da budu akteri i nosioci promena. One su pokazale da žele da odlučuju o javnim poslovima i preuzmu deo odgovornosti za usmeravanje društvenih promena.

Pravni okvir u kome se odvijala aktivnost za povećanje zastupljenosti žena na mestima odlučivanja bio je restriktivan. Oslonac za argumentaciju i neposredne aktivnosti na povećanju zastupljenosti žena u skupštinama bila su iskustva iz perioda pre prvih višestranačkih izbora (1990. godine)¹⁵⁴, sa jedne strane i standardi međunarodnih dokumenata o pravu na ravnopravnost polova i reprezentovanju manje zastupljenog pola u organima javne vlasti, sa druge strane. Aktivnosti na ustanovljavanju posebnih mera u zakonima o izborima bile su uslovljene prilikama u kojima se odvijalo delovanje. Ove aktivnosti su se sprovodile od 2000. do 2004. godine, a odvijale su se u nekoliko etapa i bile su fokusirane na normativni okvir i uvođenju kvota na kandidatskim listama u reformama koje su se odnosile na izorno zakonodavstvo.

Pre održavanja vanrednih parlamentarnih izbora krajem 2000. godine započete su intenzivnije pripreme za uvođenje kvota, koje su uključivale u prvom redu definisanje tipa kvota i pripremu normativnog aranžmana koji je trebalo da pozitivira kvote, kao i posebnu pripremu sporazuma o kvotama. U tom trenutku u Ustavu Srbije nije postojao osnov za posebne mere niti je Ustav regulisao mogućnost preduzimanja posebnih mera, a Zakon o izboru narodnih poslanika nije regulisao kvote za manje zastupljeni pol, pa se aktivnost u pravcu prihvatanja kvota odvijala na drugim područjima.

Prvi korak koji je vodio ka uvođenju kvota za manje zastupljeni pol bila je priprema zakonskih rešenja o posebnim merama. Kvote kao instrument i posebna mera za poboljšanje reprezentovanja manje zastupljenog pola u skupštinama prvi put su ponuđene u Modelu zakona o izborima poslanika i odbornika.¹⁵⁵ Na pripremi ovog Modela zakona radili su eksperti okupljeni oko Centra za slobodne izbore i demokratiju tokom 2000. godine.¹⁵⁶ Ponuđeno rešenje nije osiguravalo samo kvote za manje zastupljeni pol na kandidatskim listama, nego i kvote koje obezbeđuju reprezentovanje najmanje 30% žena u skupštinama. Novele izbornog zakonodavstva koje su usledile nisu se oslanjale na ovaj model, pa ni na rešenja koja je on sadržavao u pogodu kvota za manje zastupljeni pol. Prihvaćena su rešenja koja uključuju samo kvote na

¹⁵⁴ Podaci o zastupljenosti žena u skupštinama pre 1990. godine pokazuju da je u sazivu skupštine Srbije iz 1986. god. bilo 23,5% žena. Izrazit pad zastupljenosti žena beleži se na prvim višestranačkim izborima i ona iznosi samo 1,6%. U sazivu Skupštine APV iz 1986. godine bilo je 28,6% žena, a u sazivu iz 1982. godine čak 29,8%. U Skupštini APV je pre 1990. godine bilo najviše žena u poređenju sa svim drugim skupštinama. Primera radi, u periodu 1986-1990. godine iza Vojvodine bile su Bosna i Hercegovina sa 24,1%, Slovenija sa 24%, Srbija sa 23,5%, Kosovo sa 19%, Makedonija sa 17% i Crna Gora sa 11,2%. Izvor: Statistički godišnjak. Više u: Pajvantić, M., Žene u Srbiji - izbori 2000 i 2007, dostupno na www.vitaactiva.si

¹⁵⁵ Rešenja za kvote u ovom Modelu Zakona podrazumevaju: 1) ustanovljavanje kvota za manje zastupljeni pol na listama (50%, a ne manje od 30%); 2) liste koje ne ispunjavaju kvotu imaju formalni nedostatak i ne mogu biti proglašene; 3) rezervisano mesto za manje zastupljeni pol; 4) kriterijum raspodele mandata dodeljenih listama je mesto kandidata na listi, a mandati se dodeljuju po redosledu po kome su kandidati navedeni na listi; 5) ispunjenje upražnjenog mandata kandidatom istoga pola kao i kandidat čiji je mandat prestao. Videti: Model zakona o izboru narodnih poslanika, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 1999. godine.

¹⁵⁶ Model zakona o izboru narodnih poslanika, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2000. Članica ekspertske grupe za izradu modela izbornog zakona bila je i autorka ovog priloga.

listama, a omogućuju i na zakonu zasnovano faktičko izbegavanje ispunjavanja kvote za manje zastupljeni pol prilikom raspodele mandata koji su pripali listi. To potvrđuju i iskustva sa izbora održanih posle ustanovljavanja kvota za kandidatske liste u Zakonu.

Drugo važno pitanje bilo je delovanje žena u političkim strankama. Zakon o izboru narodnih poslanika kao ni Zakon o lokalnim izborima niti Odluka o izborima koja reguliše izbor poslanika u Skupštinu AP Vojvodine nisu obavezivali političke stranke da na kandidatskim listama istaknu određeni broj kandidatkinja. Na normativnom planu, dakle nisu postojale čak ni jednostruke kvote za kandidatske liste. U takvom socijalnom kontekstu i u normativnom okruženju koje nije pružalo mogućnost da se u Ustavu ili izbornom zakonodavstvu nađe oslonac za propisivanje zakonskih kvota u bilo kom vidu, žene iz političkih stranaka su pripremile politički dogovor sa liderima DOS-a¹⁵⁷ i zatražile da ga ovi prihvate i potpišu. U dogovoru ponuđenom za potpisivanje istaknuta su tri zahteva: najmanje 30% žena na kandidatskoj listi DOS-a, dodela najmanje 30% mandata koje lista osvoji kandidatima manje zastupljenog pola i iskazana politička i etička spremnost lidera da prihvate i poštuju dogovor. Rezultat ovog dogovora bilo je povećanje zastupljenosti žena u Narodnoj skupštini sa 6,4% na 10,8%.

Treći pravac aktivnosti odvijao se kroz edukativni rad u strankama, među građanima i u široj javnosti na podizanju svesti o potrebi zakonskog regulisanja kvota za reprezentovanje manje zastupljenog pola u skupštinama.

Ključno pitanje u daljoj aktivnosti odnosilo se na promenu legislative i definisanje posebnih mera koje će osigurati ravnomerno reprezentovanje žena u skupštinama.

Kvota na listama za manje zastupljeni pol najpre su ustanovljene Zakonom o lokalnim izborima 2002. godine.¹⁵⁸ Potom su kvote za manje zastupljeni pol regulisane Zakonom o izboru narodnih poslanika iz 2004. godine.¹⁵⁹ Zakon o izboru narodnih poslanika je promenjen tek posle izbora 2003. godine, pa se na tim izborima nisu mogli primetiti njegovi efekti. Novelama Zakona koje su prethodile izborima 2007. godine iz Zakona je izostavljeno pravilo o kvotama za manje zastupljeni pol. Dakle, može se zaključiti da su odredbe o kvotama postojale u razdoblju između dva izborna ciklusa i da nisu bile primenjivane. To svedoči o nespornosti da se uvedu mere koje ženama i muškarcima pružaju jednake izgleda za zastupljenost u Narodnoj skupštini.

U AP Vojvodini posebne mere za manje zastupljeni pol propisane su Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, neposredno pre održavanja izbora. I ovaj primer govori o nespornosti da se stvore jednake mogućnosti za reprezentovanje žena i muškaraca. Pravila u ovoj odluci su identična onima iz Zakona o lokalnim izborima,¹⁶⁰ ali se primenjuju na izbor samo polovine poslanika.

¹⁵⁷ DOS (Demokratska opozicija Srbije) je naziv za koaliciju 18 političkih stranaka koja je na izborima 2000. godine pobedila na izborima. Od 18 lidera DOS a, njih 12 je potpisalo dogovor.

¹⁵⁸ Zakon je usvojen 2002. godine (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 33/2002, 42/2002 i 100/2003). Kvote su ustanovljene samo za kandidatske liste, a ne i za mesta u parlamentu. Na listi kandidata je svako četvrto mesto rezervisano za manje zastupljeni pol i najmanje 30% kandidatkinja (čl. 20, st. 3). Lista koja ne ispunjava ove uslove ima formalni nedostatak i vraća se podnosiocu da ih otkloni (čl. 20, st. 4). Ako se nedostatak ne otkloni, izborna komisija odbija da proglasi listu (čl. 20, st. 5). Raspodela prve trećine mandata koje lista osvoji odvija se prema redosledu kandidata na listi (čl. 42, st. 4). Preostale 2/3 mandata dodeljuju se kandidatima sa liste koje predloži podnosilac liste, a ako to ne učini u zakonskom roku, mandati se dodeljuju prema redosledu kandidata na listi (čl. 42, st. 4). Ako mandat poslanika prestane ranije, dodeljuje se prvom sledećem kandidatu sa liste (čl. 45).

¹⁵⁹ Član 40a Zakona o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2004).

¹⁶⁰ Izborni sistem u AP Vojvodini je mešoviti (čl. 6 Odluke), a pravila o kvotama se primenjuju samo na izbor polovine poslanika koji se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu. Mogućnosti primene kvota na izbor poslanika koji se biraju po većinskom sistemu nisu korišćene. Efekat takvog rešenja jeste da kvota od 30% koja se primenjuje na izbor samo polovine poslanika, faktički deluje kao kvota od 15% ako se uzme u obzir ukupan broj poslanika. Izvor: Službeni list AP Vojvodine, br. 12/2004 i 20/2008.

Uprkos nepotpunim zakonskim pravilima, efekti primene su zabeleženi i na lokalnim¹⁶¹ i na pokrajinskim izborima¹⁶². Uočeno je da se pravilo o kvotama nije primenjivalo ujednačeno.¹⁶³ To govori o nedostacima zakonskih rešenja koja dopuštaju razlike u primeni.¹⁶⁴

U čemu se ogledaju nekonzistentnost i nepotpunost zakonskih rešenja? Zakonska rešenja ostavljaju prostor da se, na osnovu zakona i u njegovim okvirima,¹⁶⁵ odstupi od standarda koji uključuje najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u skupštinama, jer se ustanovljava samo kvota za kandidatsku listu, rezerviše svako četvrto mesto na listi (kvota od 25%), ali pravila po kojima se distribuiraju mandati koji su pripali listi ne obezbeđuju kvotu za mesta u parlamentu.

Neuspehom se može smatrati i odsustvo posebnih mera za izbor polovine poslanika Skupštine AP Vojvodine koji se biraju po većinskom izbornom sistemu, odsustvo kvota koje obezbeđuju poslanička mesta za najmanje 30% žena u Narodnoj skupštini, kao i novele Zakona o lokalnim izborima kojima su ukinute kvote za manje zastupljeni pol.¹⁶⁶

Kvota od najmanje 30% poslanika manje zastupljenog pola u skupštinama nije dostignuta, ali je u praksi bio vidljiv pomak u pravcu adekvatnijeg reprezentovanja žena. Od 6,4% žena koliko ih je bilo u parlamentarnom sazivu pre vanrednih izbora 2000. godine, učešće žena u sastavu aktuelnog saziva Narodne skupštine je 21.6%.

AKTUELNI KONTEKST - NORMATIVNI OKVIR I PRAKSA

Pravo na ravnopravno reprezentovanje žena i muškaraca u skupštinama kao neposredno biranim predstavničkim telima neposredno je oslonjeno na set ustavnih normi koje su pravni osnov za regulisanje i operacionalizaciju ovih načelnih ustavnih normi u propisima koji bliže regulišu izbore za predstavnička tela. U ustavnom sistemu Srbije to su u ovom momentu Zakon o izboru narodnih poslanika¹⁶⁷, Zakon o lokalnim izborima¹⁶⁸, Pokrajinska skupštinska odluka o izboru po-

¹⁶¹ Lokalni izbori održani su 2004. godine. Kao ilustracija mogu da posluže pokazatelji za Vojvodinu. Na ovim lokalnim izborima u svim opštinama u Vojvodini zabeležena je veća zastupljenost žena u skupštinama u odnosu na 2000. godinu, pa je zastupljenost žena u skupštinama opština porasla sa 7,77% na čak 23,29%. Iako kvota od 30% žena u skupštinama nije dostignuta u svim opštinama, cilj je postignut u većini opština u Vojvodini (26 od 45 opština). Izvor: Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u AP Vojvodini nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova.

¹⁶² Primena kvota na izborima za poslanike Skupštine AP Vojvodine održanim 2004. godine povećala je učešće žena u Skupštini AP Vojvodine sa 6,67% na 19,17%. Na izborima održanim 11. maja 2008. godine, u AP Vojvodini ima 17 poslanica na 103 poslanička mesta, tj. 14,16% (izvor: Statistika skupštine AP Vojvodine).

¹⁶³ O tome govore sledeći podaci iz 2004. godine: u 6 opština učešće žena u skupštinama opština je između 30 i 40%, u 26 opština broj žena među odbornicima je između 20 i 30%, dok je u 12 opština učešće žena ispod 12%. Izvor: Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u AP Vojvodini nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova.

¹⁶⁴ Prema podacima nakon lokalnih i pokrajinskih izbora održanih 2004. godine najveće procentualno učešće žena je u skupštini opštine Kikinde (41,03%), a najmanje u Žitištu (9,68%). Izvor: Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u AP Vojvodini nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova.

¹⁶⁵ Na listi je svako četvrto mesto rezervisano za manje zastupljeni pol, što je kvota od 25%, a ne 30%. Pravilo da na listi mora biti istaknuto najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola omogućuje da se ova obaveza ispuni i tako što će se kandidatkinje naći na dnu liste. Pravila za raspodelu mandata koje osvoji lista (1/3 po redosledu, a 2/3 na predlog podnosioca liste uz obavezu da poštuje mesto rezervisano za manje zastupljeni pol) omogućuje da se faktički ne poštuje pravilo o prvom rezervisanom mestu na listi. Odredbe o prestanku mandata i popunjavanju upražnjenog mesta mogu eliminisati pravilo o kvotama za manje zastupljeni pol. Recimo, ukoliko lista osvoji 10 mandata, prva tri dodeljuju se po redosledu na listi. Kako je svako četvrto mesto na listi rezervisano za manje zastupljeni pol, moguće je da tri mandata koja se dodeljuju po redosledu sa liste pripadnu muškarcima. Preostalih 6 mandata biće dodeljeni kandidatima prema predlogu podnosioca liste koji mora poštovati pravilo da svaki četvrti mandat pripada manje zastupljenom polu. To znači da će jedan od 7 mandata pripasti kandidatu manje zastupljenog pola. Tako je moguće da od ukupno 10 mandata koje je osvojila kandidatska lista samo jedan mandat pripadne kandidatu manje zastupljenog pola, što predstavlja tek 10% mandata.

¹⁶⁶ Službeni glasnik RS br. 129/2007

¹⁶⁷ Službeni glasnik RS br. 35/2000, 57/2003 (Odluka US), 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 104/2009.

¹⁶⁸ Službeni glasnik RS br. 129/2007.

slanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine¹⁶⁹ kao i Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine.¹⁷⁰

Reforma izbornog zakonodavstva odvija se u novom normativnom okviru koji je postavio Ustav Republike Srbije.¹⁷¹ Iako se i ovoga puta nastavlja praksa koja je više puta kritikovana da se reforma izbornog zakonodavstva priprema u godini koja neposredno prethodi izbornoj godini, normativni kontekst u kome se novelira izborni zakonodavstvo razlikuje se, po tri elementa značajna za normativnu operacionalizaciju prava na ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca u skupštinama. To su Ustav Srbije,¹⁷² usvojen 2006. godine, Zakon o ravnopravnosti polova, usvojen 2009. godine¹⁷³ kao i međunarodni dokumenti, posebno dokumenti Saveta Evrope i Evropske unije koji regulišu standarde prava na reprezentovanje manje zastupljenog pola.¹⁷⁴ Za normativnu operacionalizaciju prava na reprezentovanje manje zastupljenog pola u Narodnoj skupštini, posebno je značajno, između ostalog, nekoliko ustavnih odredbi među kojima su: eksplicitno garantovanje prava na ravnopravnost žena i muškaraca i obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti,¹⁷⁵ regulisanje posebnih mera kao instrumenta politike jednakih mogućnosti, a u cilju postizanja ravnopravnosti i nediskriminatorna priroda posebnih mera¹⁷⁶ kao i izričita odredba Ustava koja propisuje da se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravna zastupljenost polova.¹⁷⁷

Pored normativnog konteksta u pripremi reforme izbornog zakonodavstva neophodno je imati u vidu i praksu i podatke o zastupljenosti žena parlamentima drugih država, kao i socijalni kontekst u kome se pripremaju novele izbornog zakonodavstva, jer samo tako se može sagledati stvarna potreba za promenama izbornog zakonodavstva i u ovom domenu.

Iznosimo stoga u najkraćem i pokazatelje koji govore o mestu koje Srbija zauzima među drugim zemljama kada je u pitanju procentualna zastupljenost žena u Narodnoj skupštini.¹⁷⁸

Prema procentualnoj zastupljenosti žena u Narodnoj skupštini Srbija je danas na 54. mestu među zemljama sveta, u grupi sa Sent Vincetom i Grenadijem (21,7%) Filipinima (21,6%), Kinom (21,3%), Italijom (21,3%) i Kambodžom (21,1%). U poređenju sa svetskim prosekom procentualne zastupljenosti žena u parlamentima¹⁷⁹ (zbirni podaci za oba doma 19,1%; 19,3% za jednodomne parlamente ili donji dom, odnosno 18,2% za gornji dom) Srbija je sa 21,6% parlamentarki neznatno iznad ovih proseka.

U poređenju sa regionalnim prosecima u Evropi, Srbija je sa 21,6% parlamentarki neznatno iznad proseka (20,1%) procentualne zastupljenosti žena u parlamentima zemalja koje su članice OEBS-a (izuzimajući nordijske zemlje u kojima je procenat zastupljenosti žena u parlamentima 41,6%).

¹⁶⁹ Službeni list AP Vojvodine, br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009.

¹⁷⁰ Službeni list AP Vojvodine, br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009.

¹⁷¹ Više kod Pajvančić, M., *The New Constitution of Serbia and Gender Equality*; "Globalizacija. com"; 2005;

¹⁷² Više kod Pajvančić, M., *Ustavni okvir ravnopravnosti polova*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2010; Pajvančić, M., *The Constitution and Gender Equality Zbornik "Ustav i rodna ravnopravnost"*, Podgorica 2007; Pajvančić, M., *Constitutional Warranties for Gender Equality - Case studies of Serbia and Montenegro*, Zbornik "Women in politics stocktaking in South Eastern Europe", Budapest, Ljubljana, Tallinn, 2007, str. 31-41; Pajvančić, M.,

¹⁷³ Videti na primer odredbu člana 38 koji reguliše kvotu za delegacije koje predstavljaju Republiku Srbiju. Više u Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S., *Komentar zakona o ravnopravnosti polova*, FES, Beograd, 2010. str. 83-105.

¹⁷⁴ Videti napomenu pod brojem 144

¹⁷⁵ Član 15 Uvodnih načela Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁶ Član 21 stav 3 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁷ Član 102 stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁸ Kao pokazatelj koriste se podaci o procentualnoj zastupljenosti žena samo za Narodnu skupštinu, jer se i podaci sa kojima se poredbe odnose na parlamente (centralna predstavnička tela) odgovarajućih država.

¹⁷⁹ Izvor: Drobnjak, N., *Ženska strana parlamenta*, OSCE, Podgorica, 2010.

Naposletku, među zemljama koje su nastale raspadom bivše zajedničke države Srbija sa 21,6% zauzima mesto iza Makedonije (32,5%) i Hrvatske (23,5%), a ispred Bosne i Hercegovine (19%), Slovenije (14,4%) i Crne Gore (12,35%).

Uz pomenute normativne pretpostavke za noveliranje izbornog zakonodavstva i podatke koji ilustruju mesto koje Srbija zauzima među zemljama sveta, kako na globalnom planu, tako i u regionalnim okvirima (posebno evropskom) kao i među zemljama okruženja, važno je ukazati i na faktore koji deluju izvan izbornog sistema kao podsticaji (ili prepreke) ostvarivanju prava na ravnopravno reprezentovanje žena i muškaraca u skupštinama. Tu u prvom redu imamo u vidu političke stranke¹⁸⁰ i uticaj koji one realno imaju na ostvarivanje ovog prava ne samo u praksi unutarstranačkog života, već i u praksi izbora. Kako je predmet našeg interesovanja fokusiran prvenstveno na faktore izbornog sistema i njihove efekte, u ovom kontekstu samo upućujemo na značaj činilaca koji deluju izvan izbornog sistema, a odnose se na ostvarivanje prava na jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca.

Tekst koji je pred čitaocima treba čitati kao apel upućen zakonodavcima koji rade na noveliranju izbornog sistema da uvažavaju pravo na ravnopravnost žena i muškaraca i u političkom životu i izgrade jednake mogućnosti za njihovo ravnopravno reprezentovanje u predstavničkim telima. To je razlog što ovaj apel zakonodavcima završavamo citatom iz Deklaracije prava građanki koju je pre više od 200 godina (davnje 1798. godine) napisala Olimpija de Guž. Član 6 ove Deklaracije glasi:

“Zakon je izraz opšte volje. Sve Građanke i svi Građani treba da lično ili preko predstavnika učestvuju u njegovom donošenju. Sve Građanke i Građani, budući pred njime jednaki, treba da budu jednako podobni za sve počasti, položaje i javna nameštenja, prema svojim sposobnostima, a bez drugih razlika izuzev njihovih vrlina i obdarenosti“.

Marijana Pajvančić
University of Novi Sad
Faculty of Law

RIGHT TO EQUAL WOMEN AND MEN REPRESENTATION

Abstract: *In the context of innovation of electoral legislation in Serbia, the paper analyses the factors of electoral system influencing to equal opportunities of both women and men representation in the course of direct election procedure in representative bodies. Among the other factors of electoral system the attention is especially paid to: mandate distribution rules, electoral units, candidature, voting techniques, electoral threshold and affirmative action measures. The stress is on quotes as special measures applied to provide for equal possibilities of representation of lesser represented gender in the assemblies. Enclosure also indicates the possibility of correlation of number of factors, their mutual influence and synergic effect. The subject of research are also the most important factors which operate outside the electoral system but which can influence the (im)possibility of realization of right to equal representation of women and men in representative bodies. The special attention is paid to evolution of electoral legislation and effect the provisions of those laws had to equality of men and women in the realization of their right to participate in political life and representation in the assemblies.*

Key words: *gender equality, women's right to representation, quotas, electoral system, Constitution, affirmative action*

¹⁸⁰ Šire Baćanović, V., Pajvančić, A., Kapaciteti političkih stranaka u Vojvodini za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2010; Pajvančić, M., Žene u političkim strankama, Zbornik "Političke stranke u Srbiji", Beograd, 2005.

Goran BAŠIĆ

Zamenik Zaštitnika građana i

Profesor na Fakultetu za pravno političke studije u Novom Sadu

POLITIČKO ORGANIZOVANJE NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI

***Sažetak:** Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu ostvaruje se u savremenoj Srbiji putem neposredno ili posredno izabranih manjinskih samouprava i direktnim učešćem političkih stranaka nacionalnih manjina u vlasti na svim nivoima teritorijalnog organizovanja. Politika multikulturalnosti u Srbiji nije još uvek konzistentna i nije prilagođena društvenim potrebama tako da u vezi s učešćem manjina u političkom sistemu postoji nekoliko otvorenih pitanja – tipa izbornog sistema, razgraničenja uticaja političkih stranaka nacionalnih manjina na izbor i rad manjinskih samouprava, primena mera afirmativne akcije i druga.*

***Ključne reči:** nacionalne manjine, politički sistem, izborni sistem, multikulturalnost*

Politika zaštite prava nacionalnih manjina u savremenoj Srbiji, pored ostalog podrazumeva i uređenje njihove političke zastupljenosti u predstavničkim telima. Međutim, uprkos tome što u Srbiji postoje brojne partije nacionalnih manjina¹⁸¹ i utvrđene su mere afirmativne akcije na osnovu kojih one učestvuju u političkom životu, prisutni su i problemi koji delom proističu iz opšteg izbornog sistema, a delom iz nedovršene konstrukcije politike prema nacionalnim manjinama (Bašić, 2011:15).

Težište politike multikulturalnosti u Srbiji je u ustavno-pravnom priznanju i zaštiti identiteta nacionalnih manjina. U tom smislu nesporno je da je u savremenom pravnom sistemu Srbije položaj nacionalnih manjina uređen u skladu sa standardima koji su propisani političkim kriterijumima kopenhaskog dokumenta, instrumentima Saveta Evrope i preporukama OSCE i Evropske komisije, ali teško je poreći i to da se Ustavom zajamčena, sistemskim zakonima uređena prava ne sprovode u punoj meri u praksi, da su brojna rešenja u zakonima i drugim propisima protivrečna i da su etnički animoziteti i distanca prisutni u društvenom životu. Priznavanje identiteta manjinskim grupama, omogućavanje izbora manjinskih samouprava i “na mala vrata” uvođenje kulturne autonomije u pravni i društveni život zemlje jesu izraz “otvaranja” institucija prema pitanjima etno-kulturnih identiteta, ali time nije dovršeno ustanovljavanje koherentnog sistema manjinske zaštite.

Pitanje na koje nikada nije odgovoreno, a koje je značajno za društveni i politički razvoj zemlje, jeste – kakvu bi politiku multikulturalnosti Srbija trebalo da vodi da bi obezbedila društvenu stabilnost, građansku jednakost i zaštitu i očuvanje etno-kulturnih identiteta? Postojeći sistem, ustanovljen pod uticajem pomenutih standarda, podstakao je segregativni model multikulturalnosti. Socijalne veze između etničkih grupa su slabe, a postojeći sistem paralelnih i

¹⁸¹ Tradicija političkog organizovanja nacionalnih manjina korene ima u specifičnim uslovima raspada “druge” Jugoslavije i uvođenja višestranačkog sistema u Srbiji koje je obeležilo osnivanje brojnih stranaka koje su zastupale interese etničkih grupa i zagovarale etno-mobilizaciju birača. U takvoj političkoj atmosferi osnivane su političke stranke nacionalnih manjina. Prva je 1990. godine osnovana Demokratska zajednica vođanskih Mađara koja se četiri godine podelila u nekoliko frakcija, a iz jedne od njih nastao je danas najuticajniji Savez vojvodanskih Mađara. Iste godine, osnivanjem Stranke demokratske akcije počelo je političko organizovanje Bošnjaka koje je takođe bilo obeleženo unutrašnjim političkim podelama, od kojih je najznačajnija bila 1996. godine kada se iz relativno homogenog političkog jezgra izdvojila Bošnjačka lista za Sandžak, koja je artikulirala političke ciljeve i prerasla u Sandžačku demokratsku partiju. Političke stranke Albanaca nastanjene u Pčinjskom i Jablaničkom okrugu - Partija za demokratsko delovanje i Demokratska partija Albanaca osnovane su takođe 1990. Najzad u to vreme osnovana je i Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, a nešto kasnije i pripadnici drugih nacionalnih manjina osnivaju svoje političke stranke: Romi - Socijaldemokratsku partiju Roma, Demokratsku uniju Roma i druge, Bugari - Demokratski savez Bugara u Jugoslaviji, Rusini - Demokratsku zajednicu Rusina, Slovaci - Slovačku narodnu stranku, Vlasi - Narodnu samostalnu stranku Vlaha i Pokret Rumuna i Vlaha u Jugoslaviji, Bunjevci i Šokci - Bunjevačko-šokačku stranku (Bašić & Crnjanski, 2006, 42 - 68; Orlović, 2007, 153)

zatvorenih etno-kulturnih politika nacionalnih manjina čini ih još poroznijim. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina je ovom modelu dao snažno normativno uporište određujući nadležnosti manjinskih samouprava u oblasti kulturne autonomije, omogućivši prenošenje osnivačkih i upravljačkih prava na ove ustanove u oblastima informisanja, kulture i obrazovanja i najzad, uspostavljajući formalnu vezu između političkih stranaka nacionalnih manjina i manjinskih samouprava. U takvom sistemu, u kojem dominantnu ulogu u kreiranju sadržaja kulturne autonomije imaju političke stranke nacionalnih manjina, a ne građani-baštenici tih kultura, malo je verovatno da će se širiti prostor građanske političke kulture u kojoj bi bilo lakše osmisliti i sprovesti politiku integrativne multikulturalnosti koja podrazumeva postojanje limitrofnih oaza između etničkih grupa u kojima se grade složeni spletovi uzajamnih društvenih odnosa. U Kimlikinoj konstrukciji etno-kulturne pravde ovaj prostor se gradi u preklapajućoj strukturi individualnih i grupnih identiteta u savremenoj liberalnoj državi (Kimlika, 2001:124). Bitan uslov preklapajućeg konsenzusa kojim građanin pripadnik etno-kulturne manjine "usklađuje" svoje brojne građanske identitete sa kulturnim identitetom koji deli sa pripadnicima svoje etničke grupe su postojanje građanskog društva i institucionalno priznanje kolektivnih identiteta manjinskih grupa.

U Srbiji je institucionalno priznanje identiteta formalno uslovljeno ispunjavanjem uslova sadržanih u određenju pojma nacionalne manjine u smislu člana 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i formiranjem manjinske samouprave preko koje se ostvaruje kulturna autonomija. Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina (manjinske samouprave) sprovedeni 2010. godine ukazuju na to da postoji devetnaest nacionalnih manjina koji ispunjavaju pomenute uslove i na osnovu toga se može zaključiti da je institucionalno priznanje identiteta manjinskih grupa ostvareno. Međutim, što se tiče građanske političke kulture i građanskog društva koje je prirodno ishodište integrativne multikulturalnosti, okolnosti nisu tako povoljne. Naime, opredeljenjem u Ustavu da je Srbija "država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive" stvoren je nazor u kojem se državni identitet razvija u teško premostivom procepu nastalom između ideoloških suprotnosti građanske i nacionalne države. "Teško premostivom" jer u prilog jačanju nacionalne države su značajne političke odluke i na njima izgrađeno normativno jačanje pravnog sistema koji nacionalne institucije, heraldiku i obeležja većinskog naroda prepoznaje kao državne. Takav pristup, uprkos pozitivnoj zaštiti prava nacionalnih manjina, održava shvatanja da država nacionalnim manjinama "daje" prava, "toleriše" ih i da mere zaštite njihovih identiteta preduzima ne zbog toga što ih smatra delom svog državnog i kulturnog nasleđa, već zato što su manjine, spletom okolnosti nastanjeni na njenoj teritoriji i da, uprkos tome što zbog toga niko nije previše srećan, nešto mora da uradi.

Takve okolnosti su povoljne za ostvarenje segregativnog multikulturalizma koji za razliku od liberalne doktrine "etno-kulturne neutralnosti" zasnovane na odricanju države od uplitanja u lične identitete građana, insistira na prenaplašenoj ulozi etno-kulturnih specifičnosti. Slabost takvog pristupa je u rastakanju društvenih veza i podsticanju socijetalnog prostora u kome postoje "paralelne kulture" koje se retko približavaju i gotovo nikako ne razumeju. Takve multikulturalnosti se postepeno odriče savremena Evropa, koja tragajući za sopstvenim kulturnim identitetom, uočava da politika getoizacije manjina u oaze priznate samodovoljnosti ne može održati pred sve češćim zahtevima za poštovanjem identiteta posebnih etno-kulturnih i verskih identiteta. Način na koji će se pitanje priznanja "samopoštovanja" manjina rešiti u budućnosti moraće da uzme u obzir i to da politika dvostrukih standarda prema nacionalnim manjinama nije održiv model ni za integrisan evropski multikulturalni prostor, ni za zaštitu identiteta etno-kulturnih manjina. Evropsko opredeljenje prema tim pitanjima trebalo bi da uslovi i korekcije politika multikulturalnosti u jugoistočnoj i centralnoj Evropi koje se uz uvažavanje specifičnosti, ne razlikuju od modela koji se razvija u Srbiji.

Jedno od obeležja politika multikulturalnosti u jugoistočnoj i centralnoj Evropi jeste i priznavanje mera afirmativne akcije na osnovu kojih pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u političkom odlučivanju u predstavničkim telima kao predstavnici interesa svojih etno-kulturnih zajednica. U Hrvatskoj, pored prava na manjinsku samoupravu koja se obrazuje na lokalnom i regionalnom nivou, nacionalnim manjinama je garantovano osam zastupničkih mesta u državnom Saboru i srazmeran broj mandata u regionalnim i lokalnim predstavničkim telima, kao i učešće u izvršnoj vlasti na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. U Rumuniji i Sloveniji obezbeđeni su mandati u parlamentima, a u Mađarskoj je, 2010. godine, nakon gotovo dve decenije opstrukcije ostvarivanja Ustavom proklamovanog prava nacionalnih manjina da biraju predstavnike u Parlament, otvorena rasprava o tome na koji način će to pravo biti ostvareno. Crna Gora i Makedonija koje još uvek razvijaju politiku multikulturalnosti i u kojima postoje otpori društvenoj integraciji manjina, su se opredelile za model kvazi konsenzualne demokratije u kojoj pripadnici manjina neposredno učestvuju u donošenju odluka na različitim nivoima i oblicima vlasti.

Izvorište takve politike prema nacionalnim manjinama je u opredeljenju koje je državama u regionu, pre više od dve decenije, uputio OSCE kroz Preporuke o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu koje je Visoki komesar za nacionalne manjine doneo nakon konferencije održane u Lundu 1999. godine i Varšavske preporuke za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu koje je 2001. godine donela Kancelarija OSCE za demokratske institucije i ljudska prava. Donošenju ovih preporuka prethodilo je saznanje da su za uspešnu integraciju manjina, pored strateških dokumenata neophodne i konkretne mere koje će uskladiti različite koncepte i mehanizme dobre uprave sa delotvornim učešćem manjina kako bi se osiguralo objedinjavanje raznolikosti unutar države i predupredile ili smanjile napetosti u višetničkim državama i područjima (Lutovac, 2007:218). Preporuke iz Lunda jasno ukazuju da države razvijanjem mera za delotvorno učešće manjina u javnom životu treba da obezbede uključivanje nacionalnih manjina u državne strukture, ojačaju uslovi za očuvanje njihovih identiteta i osnaži dobra uprava i integritet države.

Preporuke Visokog komesara su imale značajan uticaj na osnaživanje političkih stranaka nacionalnih manjina u javnom životu u jugoistočnoj i centralnoj Evropi. Tome je doprineo i pristup koji je državama ostavio mogućnosti da, prilagođavajući se prirodi regionalne i sopstvene multikulturalnosti kreativno osmišljavaju modele uključivanja manjina u politički i javni život.¹⁸² Izborni proces je način na koji se ovo pravo demokratski i javno ostvaruje i zato bi prilikom kreiranja izbornog sistema trebalo imati u vidu da je neophodno da se manjinama zbog specifičnog položaja, društvene integracije i očuvanja etno-kulturnog identiteta stvore uslovi u kojima mogu bez opasnosti od diskriminacije i bez straha od majorizacije isticati svoje kandidate za javne funkcije i da glasaju za njih. U tom smislu izborna kreativnost je otvorena i podrazumeva opredeljenje za izborni model koji je prilagođen najboljem interesu manjina bilo da je reč o proporcionalnom sistemu, asimetričnom sistemu prilagođenom teritorijalnoj disperziji manjina ili izboru različitih oblika afirmativne akcije, snižavanju brojčanog praga zastupljenosti u predstavničkim telima. Državama je prepušteno da odluče i to na kom nivou organizovanja predstavničke i izvršne vlasti će obezbediti učešće manjina.

Standarde sadržane u Preporuci iz Lunda Srbija je sprovela u nekoliko faza i zasnovani su na:
a) ostvarivanju prava na kulturnu autonomiju preko nacionalnih saveta nacionalnih manjina;

¹⁸² Preporukama iz Lunda nisu "tvrdno" nametana rešenja državama kako da implementiraju određene standarde, već je otvoren proces za traženja najboljeg puta integracije manjina u konkretnim uslovima i konkretnom teritorijalno-političkom okviru. Načini kako bi se to moglo ostvariti i odluka o nivou implementacije prava prepušteni su državama, a "idealni" model podrazumeva učešća manjina u predstavničkim telima, izvršnoj i sudskoj vlasti, zapošljavanje manjina u javnim službama na mestima na kojima se odlučuje o ostvarivanju ili zaštiti prava manjina

b) puno učešće u formiranju lokalnih vlasti u višestručnim jedinicama lokalne samouprave u kojima nacionalne manjine ostvaruju apsolutnu ili relativnu većinu u stanovništvu; c) mere afirmativne akcije u vezi s izborima i raspodelom predstavničkih mandata u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina ne predstavljaju bročanu većinu; d) merama afirmativne akcije prilikom izbora poslanika za Skupštinu AP Vojvodine i Narodnu skupštinu.

O ostvarivanju prava na političko predstavljanje manjina biće još reči, a na ovom mestu trebalo bi skrenuti pažnju na problem neposrednog uticaja političkih stranaka nacionalnih manjina na izbor i rad manjinskih samouprava. Naime, članom 71. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina uređeno je da pravo predlaganja izbornih lista za izbor manjinskih samouprava, pored ostalih, imaju i političke organizacije nacionalne manjine. Ovakvo rešenje nije primenjeno u komparativnom iskustvu u državama u regionu koje su se opredelile da se zaštita manjinskih etno-kulturnih identiteta obezbedi kroz priznanje kulturne autonomije i manjinske samouprave. Političke partije nacionalnih manjina, pogotovo one koje imaju dovoljnu podršku birača da, pored mandata osvojenih u lokalnim sredinama, osvoje i mesta u pokrajinskoj, odnosno republičkoj skupštini imaju drugačiju i širu političku perspektivu u odnosu na kulturnu autonomiju čiji nosioci jesu nacionalni saveti nacionalnih manjina. U određenim prilikama neposredna sprega između manjinske samouprave i političke partije nacionalne manjine može da doprinese povoljnijem ili bržem donošenju odluka pred državnim ili drugim organima, ali ova veza može da pokaže i svoje zločudno lice u slučajevima kada se interesi političke stranke i manjinske samouprave ne podudaraju ili ako se tokom mandata nacionalnog saveta izmeni odnos političkih snaga u manjinskoj zajednici.

Primer takve prakse je bio uočljiv u periodu koji je prethodio Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Naime, političke stranke nacionalnih manjina su tada ostvarivale doduše posredan, ali snažan uticaj na izbore i rad manjinskih samouprava preko elektora koji su činili odbornici i poslanici izabrani na lokalnim, pokrajinskim ili državnim izborima jer su oni najčešće bili i članovi manjinske samouprave. Početnu ravnotežu su narušile dinamične političke promene koje su uslovile promene u političkom uticaju manjinskih stranaka što je uslovalo blokadu rada pojedinih manjinskih samouprava, lošu saradnju sa lokalnim samoupravama, tenzije i širenje nepoverenja građana u sistem manjinske samouprave.

Pored toga, manjinske samouprave odluke donose na osnovu ovlašćenja koja su utvrđena Zakonom, kojim je uređen i njihov odnos sa lokalnim, pokrajinskim i državnim vlastima, tako da sprovođenje tih odluka ne bi smelo, ni posredno, da bude dovedeno u vezu s interesima političkih stranaka. Štaviše, uplitanje političkih i drugih interesa u ostvarivanje kulturne autonomije nacionalnih manjina moglo bi da dovede u pitanje njen smisao i delotvornost.

Učešće organizacija nacionalnih manjina u političkom životu zasnovana je na položaju koje njihove političke stranke imaju u političkom sistemu zemlje. Zakon o političkim strankama ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009) podrazumeva da je reč o strankama koje pored opštih uslova predviđenih za registraciju i rad političkih stranaka, ispunjavaju i posebne uslove koji se odnose na "predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima..." Način na koji je uređen položaj političkih stranaka nacionalnih manjina ukazuje na, po svoj prilici, generalno opredeljenje da se podrži segregativni multikulturalni model. Političke stranke nacionalnih manjina u smislu Zakona uvek zastupaju interes jedne manjine i u političkoj utakmici suprotstavljene su jedne drugima. Saradnja među njima moguća je na osnovu koalicionih dogovora, a ne na osnovu usmerene politike koja stimuliše njihovo povezivanje i okupljanje oko interesa koje su zajednički većini pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji.

Takvo opredeljenje podržavaju i zakoni i drugi propisi kojima je uređen položaj manjinskih političkih stranaka na lokalnim, pokrajinskim i državnim izborima. Zakon o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007) predviđa da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Pri tome pod političkom strankom nacionalne manjine podrazumevaju se "sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa međunarodnopravnim standardima", a "o tome da li podnosioc izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje izborna komisija jedinice lokalne samouprave, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste" (čl. 40).

Zakonom o lokalnim izborima uvedene su mere afirmativne akcije jer političke stranke nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima nisu dobile podršku 5% birača. U višestrančkim jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju relativnu ili apsolutnu većinu ova mera nema značaja jer birači, uglavnom podržavaju svoje "etničke" partije.

U AP Vojvodini izbori za poslanike Skupštine Vojvodine se sprovode na osnovu skupštinske odluke ("Sl. list AP Vojvodine", br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 i 23/2010) kojom je propisan kombinovani izborni sistem, odnosno da se izbori poslanika sprovode po većinskom i proporcionalnom modelu. Član 27 Odluke uređuje da kandidate koji se biraju prema većinskom izbornom modelu predlažu "političke stranke, koalicije više političkih stranaka, grupa građana, koalicije političkih stranaka i grupe građana, koje prikupe potpise najmanje 200 birača u izornoj jedinici", a član 53 iste Odluke omogućava političkim strankama nacionalnih manjina da kandidate za izbor poslanika biraju prema proporcionalnom izbornom modelu, te da im je za isticanje liste potrebna podrška 3.000 birača po izornoj listi umesto 6.000 koliko je propisano za ostale političke stranke. Ovakve mere afirmativne akcije pogodovale su da na poslednjim sprovedenim izborima 2008. godine među 120 poslanika Skupštine bude izabrano i 9 poslanika Mađarske koalicije – Ištvan Pastor (*Magyar Koalíció – Pásztor István*), što čini 7,5% od ukupnog broja poslanika.

Najzad Zakonom o izboru narodnih poslanika ("Sl. glasnik RS", br. 35/2000, 7/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 8/2004, 101/2005 - dr. zakon i 85/2005 - dr. zakon) propisano je da "svakoj izornoj listi pripada broj mandata koji je srazmeran broju dobijenih glasova (čl. 80), a da u "raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici" (čl. 81 st. 1), ali da "političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali (čl. 81 st.2). Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika, tako "što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka pojedina izborna lista podeli brojevima od jedan do 250, dobijeni količnici se razvrstavaju po veličini, a u obzir se uzima 250 najvećih količnika. U raspodeli mandata učestvuju političke stranke nacionalnih manjina koje nisu dobile Zakonom propisanu podršku 5% birača tako što se primenjuje princip prirodnog praga po kome je za jedan mandat poslanika biranog s liste političke stranke nacionalne manjine dovoljna podrška birača kojom se obezbeđuje poslanički mandat. Primera radi, ukoliko je za jedan poslanički mandat potrebno 15.000 biračkih glasova, a za manjinsku listu je glasalo 45.000 birača onda njoj pripadaju 3 poslanička mandata.

Nakon izbora sprovedenih 2008. godine, zahvaljujući primeni ovako osmišljenih mera afirmativne akcije u Narodnu skupštinu je izabrano 7 poslanika s manjinskih lista – 4 predstavnika Saveza vojvođanskih Mađara, 2 predstavnika koalicije sandžačkih političkih stranaka Bošnjačke

demokratske stranke Sandžaka i Socijalno-liberalne partije Sandžaka i 1 predstavnik Partije za demokratsko delovanje koja predstavlja interese Albanaca.

Među poslanicima su i predstavnici Sandžačke demokratske partije, Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini i Demokratske levice Roma čiji su poslanici izabrani na osnovu podrške birača koji su glasali za koalicije u kojima su bile ove političke stranke.

Na kraju ovog prikaza primena mera afirmativne akcije na osnovu kojih je omogućeno da u političkom životu učestvuju i političke stranke nacionalnih manjina, nije na odmet podsetiti da su one uvedene 2006. godine kada na parlamentarnim izborima nije izabran ni jedan poslanik kandidovan od strane političke stranke nacionalne manjine. Zaključak nakon površne analize primena mera afirmativne akcije upućuje na to da one pogoduju brojnim i politički dobro organizovanim nacionalnim manjinama i da destimulišu političko organizovanje ostalih nacionalnih manjina. U takvom izbornom kontekstu političke stranke koje zastupaju interese brojučano snažnih nacionalnih manjina Albanaca, Bošnjaka, Mađara i Roma upućene su na samostalno političko delovanje i zastupanje interesa građana pripadnika nacionalnih manjina, dok su političke stranke malobrojnih manjina, ako žele da učestvuju u parlamentarnom životu, usmerene ka postizanju koalicija sa različitim političkim strankama. Ovakvo primenjene mere afirmativne akcije ne opravdavaju svoju svrhu jer su moguće situacije da o pitanjima koja su od interesa za nacionalne manjine ove dve političke grupe zastupaju različita mišljenja. U takvim situacijama teško je prosuditi šta je autentičan manjinski interes i čiji zastupnički legitimitet je "jači".

Iako i model "garantovanih" mesta za poslanike koji predstavljaju interese nacionalnih manjina, takođe ima manjkavosti i može u određenim situacijama predstavljati rizik za stabilnost određene političke ravnoteže, čini se da je on pravičniji jer omogućava da u političkom životu budu zastupljeni interesi svih nacionalnih manjina.

U regionu zastupljena su dva različita modela ovakvog predstavljanja manjina u državnim parlamentima. U Rumuniji čiji Parlament je dvodom, omogućeno je da, političke stranke nacionalnih manjina, pod uslovima koji važe za sve političke stranke (izborni prag od 5%, podrška birača u više županija) ravnopravno učestvuju u raspodeli mandata, a da one nacionalne manjine koje ne mogu da ostvare propisane uslove imaju garantovano po jedno mesto u Donjem domu. Praksa koja se sprovodi duže od dve decenije pokazala je da pod uslovima koji važe za sve učesnike u političkom životu članove Parlamenta biraju samo predstavnici mađarskih političkih partija, a da devetnaest ostalih nacionalnih manjina biraju po jednog parlamentarca. U Hrvatskoj je, kako je pomenuto, primenjen model koji nacionalnim manjinama, odnosno političkim strankama koje zastupaju njihove interese, garantuje ukupno 8 zastupničkih mandata u Hrvatskom saboru. Tri uvek pripadaju predstavnicima srpskih lista, po dva predstavnicima autohtonih i "novih", a po jedan predstavnicima malobrojnih manjina. Saborški zastupnici izabrani s lista političkih partija malobrojnih i "novih" manjina usaglašavaju političke stavove i dužni su da zastupaju interese i onih manjinskih zajednica čiji kandidati nisu zastupljeni u Saboru. Pored toga u Hrvatskoj se primenjuju i afirmativne mere na regionalnom (županijskom) i lokalnom nivou, a u istim teritorijalnim jedinicama biraju se i manjinske samouprave. Pored toga aktivan je i Savjet za nacionalne manjine u čijem radu učestvuju predstavnici svih nacionalnih manjina. Najzad, nakon parlamentarnih izbora sprovedenih 2010. godine u Mađarskoj je pokrenuta reforma izbornog sistema koja ima dva osnovna cilja – smanjenje broja članova Parlamenta i uvođenje "garantovanih" mesta za pripadnike nacionalnih manjina. U toku je javna rasprava u kojoj se razgovara o različitim modelima, ali se čini da ka rešenju vodi usvajanje modela sličnom onome koji je primenjen u Republici Hrvatskoj.

Najavljene promene izbornog sistema su usmerene ka drugim problemima koji opterećuju dosadašnju praksu i donošenje odluka. Učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu i obezbeđivanje njihovog delotvornog učešća u procesu donošenja odluka nisu u žiži stručne i političke rasprave koja bi trebalo da doprinese rešenju koje je u najboljem interesu građana Srbije. Međutim, otvoreno je pitanje jesu li političke stranke čiji su predstavnici zagovornici različitih rešenja u vezi s izmenama izbornog sistema, društveno odgovorne u meri koja bi obezbedio ostvarivanje takvog interesa. U tom polju je i rasprava o ulozi koju bi trebalo da imaju političke stranke nacionalnih manjina. Svakako da bi trebalo obezbediti srazmerno učešće nacionalnih manjina u lokalnim i pokrajinskim skupštinama, a pre nego što se donese odluka o modelu zastupništva manjina u Narodnoj skupštini svakako bi trebalo razmotriti ranije postavljena pitanja: Kakva politika multikulturalnosti odgovara srbijanskom društvu? Da li mere afirmativne akcije u izbornom procesu treba da ostvaruju brojne i politički organizovane manjine ili manjine koje nemaju takve potencijale? Najzad, kako oblikovati demokratski razvoj političkog sistema da bi zadovoljio potrebe građana različitog kulturnog, etničkog, jezičkog i verskog porekla?

Pre donošenja odluka o izmenama izbornog sistema valjalo bi razmotriti i teorijski diskurs izbornog sistema. Za Sartorija izborni sistem je jedan od najznačajnijih elemenata koji određuju karakter političkog sistema države (Sartori, 2003, 36), jer opredeljenje za neku od varijanti proporcionalnog izbornog sistema u otvara raspravu o tome da li će vlast biti efikasnije organizovana u okviru predsedničkog ili parlamentarnog sistema i da li će se njegovom primenom omogućiti stabilan rad vlade. S druge strane, opredeljenje za većinski izborni model pogoduje dvopartijskom sistemu. Ukazujući na uticaj izbornog sistema na karakter političkog sistema Sartori je u svom ogledu o demokratiji u trideset šest država zaključio da uspešan izborni model obezbeđuje stabilnost institucija i društva. U tranzicionom periodu, u mnogim post-socijalističkim zemljama, politička i partijska stabilnost je postizana uravnoteženim izbornim sistemom. Međutim, u višetničkim, posebno post-konfliktnim društvima nije se lako opredeliti kojem izbornom sistemu se prikloniti – po Sartoriju, kako je rečeno, izbor većinskog izbornog sistema je manje rizičan jer osigurava stabilnu vladu i eliminiše rizik od usaglašavanja brojnih interesa malih i manjinskih partija koje u političko odlučivanje unosi proporcionalni sistem. S druge strane Lajphart, smeštajući proporcionalni sistem, u srž konsocijativne demokratije, smatra da se njime obezbeđuje reprezentativnost predstavničkih organa, posebno u podeljenim i konfliktnim društvima.

Goran BAŠIĆ

Vice Ombudsman and Novi Sad Faculty of legal and political studies Professor

POLITICAL ORGANIZING OF NATIONAL MINORITIES IN SERBIA

***Abstract:** Effective participation of the national minorities in the contemporary Serbia's public life is being realized trough directly or indirectly elected minority self governments and trough direct participation of the national minority political parties in government at all levels of territorial organization. Serbian multiculturalism policy has not yet been consistent and is not adapted to the social needs thus there are many open questions relating national minorities participation in the political system – the electoral system model, distinguishing the minority parties influence on electins and functioning of the minority self governements, affirmative action measures etc.*

***Key words:** national minorities, political system, electoral system, multiculturalism*

LITERATURA:

Bašić, Goran, Multikulturalni vašar, u Teofilović, Petar, ur., "Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama", Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2011.

Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina, Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji, FES, Beograd, 2006.

Kimlika, Vil, Multikulturalno građanstvo, CMK, Novi Sad, 2001.

Lajphart, Arend, Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja, Službeni list SCG, Beograd, CID, Podgorica, 2003.

Lutovac, Zoran, Nacionalne manjine u evropskim standardima i političkom životu Srbije, u "Političke stranke u Srbiji i Evropska unija", FES, Beograd, 2007.

Lutovac, Zoran, Političko organizovanje manjina u Jugoslaviji, u Vojislav Stanovčić, ur., "Položaj manjina u SR Jugoslaviji", SANU, Beograd, 1996.

Jovanović, Milan N., Oblikovanje izborne demokratije: Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Rusija, Ukrajina, Institut za političke studije, Službeni list SCG, Beograd, 2006.

Orlović, Slaviša, Delovanje partija nacionalnih manjina, u Stanovčić, ur., Vojislav, "Položaj nacionalnih manjina u Srbiji", SANU, Beograd, 2007.

Sartori, Đovani, Upporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

Tatalović, Siniša, Nacionalne manjine i hrvatska demokracija, Politička misao, Vol. XLIII, (2006.), br. 2, str. 159-174

Vukomanović, Dijana, Nastanak političkih partija, u: "Partijski mozaik Srbije 1990-1996", u Vladimir Goati, Beogradski krug i AKARIT, Beograd, 1997.

IZBORNA FORMULA I REPREZENTACIJA MANJINA ¹⁸³

Sažetak: Predmet rada je uticaj izbornog sistema na političku reprezentaciju nacionalnih manjina u Srbiji. Imajući u vidu značaj političke reprezentacije i normativno opredeljenje Srbije za priznanje i garantovanje individualnih i kolektivnih prava manjina, cilj rada je da ispita nivo političke reprezentacije manjina, da ukaže na odnos predstavljenosti manjina i izbornog sistema i proveri koliko bi potencijalne izmene izbornog sistema doprinele većoj ravnopravnosti nacionalnih manjina i ostvarivanju istih prava i sloboda koje uživaju pripadnici većinskog naroda. Kako bi se obezbedila politička reprezentacija nacionalnih manjina, moguće je kreirati izborni sistem tako da predstavnicima nacionalnih manjina olakša osvajanje mandata. Na predstavljenost manjina utiču svi segmenti izbornog sistema: oblik izbornog sistema, veličina izborne jedinice, način raspodele mandata, izborni prag i sl. U cilju pronalaženja odgovarajućeg izbornog modela za Srbiju, u radu se upoređuju izborne formule u Srbiji, Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori. Zaključuje se da bi se politička reprezentacija manjina povećala kada bi se: prvo, broj mandata koje bi dobila svaka nacionalna manjina utvrđivao na osnovu zbira osvojenih glasova svih izbornih lista te manjine koji bi se delio sa brojem glasova potrebnim za prelazak prirodnog izbornog praga, nakon čega bi se mandati raspoređivali prema većinskom modelu; drugo, kada bi se smanjio broj potpisa potrebnih za kandidaturu manjinskih izbornih lista; i treće, uspostavila direktnija veza između birača i kandidata odnosno predstavnika u parlamentu.

Ključne reči: izborni sistem, politička reprezentacija, nacionalne manjine, prirodan izborni prag, pozitivna diskriminacija, Srbija

UVOD

Ustavom iz 2006. godine Srbija garantuje pripadnicima nacionalnih manjina brojna individualna i kolektivna prava (članovi 75-81), jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta (član 14, stav 2) i opredeljuje se za mere afirmativne akcije kako bi se obezbedila ravnopravnost i politička jednakost manjinskih grupa u društvu. Afirmativnu akciju u korist nacionalnih manjina, Ustav Srbije priznaje kroz član 76, stav 3 prema kom "ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju". Srbija je takođe potpisala i ratifikovala najznačajnije međunarodne konvencije i sporazume o zaštiti prava nacionalnih manjina, pre svega Okvirnu konvenciju za zaštitu prava nacionalnih manjina (2001. godine) i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima (2005. godine).

Važan deo zaštite prava nacionalnih manjina i značajan korak ka političkoj jednakosti nacionalnih manjina predstavlja ostvarivanje političke reprezentacije. Osnovna funkcija parlamenta kao najvažnije demokratske političke institucije izabrane direktno od strane građana jeste da predstavlja i zastupa sve građane svoje države. "Ukoliko na adekvatan način ne predstavlja narod, to će uticati da neke društvene grupe i zajednice počnu da osećaju kako su u nepovoljnijem

¹⁸³ Rad je nastao u okviru projekta br. 179076 "Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu" koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

položaju u političkom procesu, ili čak da su potpuno isključene iz njega. Sve to može uticati na kvalitet javnog života i stabilnost političkog sistema, a samim tim i društva uopšte“ (Bitam, 2008:13). Ukoliko su određeni građani diskriminirani zbog svoje etničke, rodne, verske ili druge pripadnosti i ne osećaju da su njihovi interesi ravnopravno predstavljeni u parlamentu, legitimnost parlamenta se dovodi u pitanje. Podsticanje veće političke reprezentacije može doprineti boljem razumevanju i skretanju pažnje javnosti na probleme manjina, većem međusobnom poštovanju i podstaci dijaloga i toleranciji. U tom cilju nije nužno da sastav parlamenta u potpunosti odražava sve društvene raznolikosti, već je potrebno pronaći odgovarajuću formulu koja garantuje političku jednakost. U većini postkomunističkih zemalja su nakon 1990-ih godina izmene izbornog zakonodavstva uključivale i razvijanje mehanizama kako bi se poboljšala reprezentacija manjina.

Polazeći od normativnog opredeljenja Srbije i imajući u vidu značaj političke reprezentacije, cilj ovog rada je da ispita nivo političke reprezentacije manjina, da ukaže na odnos predstavljenosti manjina i izbornog sistema i proveriti koliko bi potencijalne izmene izbornog sistema doprinele većoj ravnopravnosti nacionalnih manjina u Srbiji i ostvarivanju istih prava i sloboda koje uživaju pripadnici većinskog naroda.

INSTITUCIONALNI PODSTICAJI PREDSTAVLJENOSTI MANJINA

Kako bi se obezbedila politička reprezentacija nacionalnih manjina moguće je kreirati izborni sistem tako da olakša osvajanje mandata predstavnicima manjina. U tom cilju, moguće je primeniti različite mere: smanjivanje izbornog cenzusa, uvođenje prirodnog praga za manjine, prekrajanje izbornih jedinica, formiranje posebnih izbornih jedinica za manjine, davanje povoljnijih uslova za registraciju, finansiranje ili upis manjinskih političkih partija, uvođenje etnički uravnoteženih kandidatskih lista, rezervisanje određenog broja mandata za predstavnike manjina, itd.

Uobičajeno se smatra da je proporcionalni izborni sistem naklonjeniji reprezentaciji manjina od većinskog sistema, jer omogućava bolje oslikavanje društvenog pluralizma u parlamentu (v. Lajphart, 2003, Jovanović, 2004). S obzirom na to da nacionalne manjine često nemaju dovoljno veliku bazu birača koja bi im omogućila osvajanje neophodnog broja glasova za dobijanje mandata u parlamentu, spuštanje izbornog praga za manjinske liste za određeni broj procenata ili uvođenje prirodnog praga, predstavlja meru pozitivne diskriminacije. Izmene izbornog sistema mogu da uključuju i promene broja i veličine izbornih jedinica. Ukoliko su manjine grupisane na određenoj teritoriji, omeđavanje izbornih jedinica tako da manjine čine većinu tamo gde je to moguće, predstavlja meru pozitivne diskriminacije. Ukoliko manjine nisu grupisane, za njih su bolje veće izborne jedinice koje se mogu kombinovati sa smanjivanjem izbornog praga kako bi i malobrojne manjine imale svoje predstavnike u parlamentu. Izborne jedinice ne moraju da budu samo geografski određene. Česta mera u cilju povećanja predstavljenosti manjina jeste formiranje posebnih manjinskih izbornih jedinica kako bi se prevazišao problem veličine i teritorijalne rasprostranjenosti nacionalnih manjina. Upis manjinskih grupa može da se olakša smanjenjem broja potrebnih potpisa za registraciju ili predviđanjem manjeg broja birača da bi se odobrilo finansiranje iz javnih izvora (Bitam, 2008:24). Uvođenje etnički uravnoteženih kandidatskih lista odnosno kvota za kandidate je mehanizam kojim se unapred određuje koliki procenat određene manjinske grupe mora da se nađe na svakoj izornoj listi (Lajphart, 2003). Rezervisana mesta podrazumevaju da u parlamentu postoji određeni broj mesta koja obavezno moraju da popune predstavnici manjina.

Svaka od ovih mera može da bude efikasan mehanizam povećanja političke reprezentativnosti nacionalnih manjina, a izbor odgovarajuće formule zavisi od konteksta u kom se primenjuje, odnosno od konkretnih uslova poput broja i veličine nacionalnih manjina, ili njihove teritorijalne rasprostranjenosti.

Politička reprezentacija nacionalnih manjina zavisi, dakle, od bar šest faktora: "1. izborni sistem (većinski ili proporcionalni, stepen proporcionalnosti, broj i raspored izbornih jedinica, izborni cenzus, otvorene ili zatvorene izborne liste); 2. brojnost nacionalne manjine; 3. činjenica da li su manjine teritorijalno koncentrisane ili ne; 4. u kojoj meri su manjine integrisane u društvo i politički sistem određene države; 5. da li manjine imaju svoje stranke i da li imaju jednu ili više sopstvenih stranaka; 6. u kojoj meri nacionalne manjine glasaju za većinske stranke" (Orlović, 2008:318).

POLITIČKA REPREZENTACIJA NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI

Prema podacima sa poslednjeg popisa stanovništva 2002. godine u Srbiji živi 28 nacionalnih manjina koje čine 13,47% stanovništva. Najbrojniji su Mađari (293.299 odnosno 3,91%), Bošnjaci (136.087 odnosno 1,81%), Romi (108.193 odnosno 1,44%) i Jugosloveni (80.721 odnosno 1,08%), dok su sve ostale manjine zastupljene sa manje od 1% u ukupnom stanovništvu Srbije: Hrvati (70.602), Crnogorci (69.049), Albanci (61.647), Slovaci (59.021), Vlasi (40.054), Rumuni (34.576), Makedonci (25.847), Bugari (20.497), Bunjevci (20.212), Muslimani (19.503), Rusini (15.905), Ukrajinici (5.354), Slovenci (5.104), Goranci (4.581), Nemci (3.901), Rusi (2.588), Česi (2.211), Jevreji (1.158), Egipćani (814), Šokci (717), Aškalijski (584), Grci (572), Turci (522) i najmalobrojniji Cincari (293) (Republički zavod za statistiku Srbije, 2003).

Za razliku od država koje su u svojim normativnim aktima eksplicitno navele etničke zajednice kojima priznaju status nacionalnih manjina¹⁸⁴, srpski zakonodavci su se opredelili za otvorenu definiciju manjina garantujući status nacionalne manjine svakoj grupi "državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji države, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnom manjinom smatraju se sve grupe državljana koje se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti" (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 2, stav 2).

U Srbiji je, kao i u većini postkomunističkih zemalja, prevladalo uverenje da opšte i jednako pravo glasa svih građana nije dovoljno da osigura ravnopravnu političku predstavljenoost manjinskih grupa i da je u tom cilju nužno uspostaviti mehanizme kojima bi se osiguralo da pripadnici nacionalnih manjina imaju u parlamentu predstavnike svoje grupe.

Izborni sistem u Srbiji je proporcionalni sa jedinstvenom izbornom jedinicom za celu teritoriju države, izbornim pragom od 5% i D'Ontovom formulom raspodele mandata. Zakonom o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika 2004. godine kao mera pozitivne diskriminacije za liste nacionalnih manjina ukinut je izborni prag. Članom 81. ovog zakona propisano je da: "u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici. Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata

¹⁸⁴ Na primer, u preambuli Ustava R Crne Gore navodi se da u Crnoj Gori žive sledeći narodi i nacionalne manjine: "Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori"

i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali". Izmene zakona, međutim, nisu predvidele i smanjivanje broja potpisa neophodnih za kandidovanje manjinskih lista tako da partije manjina, kao i ostale političke partije, i dalje uz izbornu listu dostavljaju 10.000 potpisa građana.¹⁸⁵

Zahvaljujući ukidanju izbornog praga, u parlamentu Srbije nalazi se sedam poslanika koji su nakon parlamentarnih izbora 2008. godine ušli u parlament kao predstavnici nacionalnih manjina. Među njima četiri mandata pripadaju mađarskoj nacionalnoj manjini odnosno Mađarskoj koaliciji Ištvan Pastor, dva mandata osvojili su Bošnjaci sa liste Bošnjačka lista za evropski Sandžak, dok je jedan mandat pripao albanskoj Koaliciji Albanaca Preševske doline.¹⁸⁶ U parlament su ušla i četiri predstavnika Sandžačke demokratske partije (SDP), ali na listi Za evropsku Srbiju – Boris Tadić, zbog čega se ne mogu smatrati direktnim predstavnicima nacionalnih manjina, već su im mandati pripali zahvaljujući koalicionom dogovoru.

Na izborima održanim godinu dana ranije, prema istim pravilima, četiri nacionalne manjine su osvojile ukupno osam mandata: Savez vojvođanskih Mađara (SVM) osvojio je tri mandata, Koalicija Lista za Sandžak dva mandata i po jedan mandat Koalicija Albanaca Preševske doline, Romska partija Srđan Šajn i Unija Roma Srbije – Dr Rajko Đurić.¹⁸⁷

Na parlamentarnim izborima 2003. godine, neposredno pre ukidanja izbornog praga za liste nacionalnih manjina, predstavnici nacionalnih manjina nisu uspjeli da dobiju 5% glasova i osvoje mandate, što pokazuje očigledan učinak uvedenih mera u pogledu poboljšanja predstavljenosti manjina u parlamentu Srbije (Orlović, 2008:149, Jovanović, 2008:23-24). Dva narodna poslanika u ovom sazivu su bili pripadnici nacionalne manjine, ali oni nisu izabrani kao predstavnici svoje manjine, već na listi Demokratske stranke. Važno je istaći da je na izbore 2003. godine 15 partija nacionalnih manjina izašlo zajedno u koaliciji Zajedno za toleranciju, međutim, ova koalicija sa osvojenih 161.765 glasova (4%) zbog visokog izbornog praga nije uspjela da uđe u parlament. Uvođenje mera pozitivne diskriminacije nakon ovih izbora, odnosno ukidanje izbornog praga, bilo je, stoga, nužno kako bi nacionalne manjine imale bar nekog predstavnika u sledećem skupštinskom sazivu.

Ukidanje izbornog praga 2004. godine omogućilo je i da se u parlamentu nađu predstavnici Roma koji su, iako jedna od najbrojnijih manjina, veoma disperzovani i heterogeni i koji do tada nikada ranije nisu bili imali svoje predstavnike u parlamentu.

Sa druge strane, prirodan izborni prag¹⁸⁸ zahteva za jedan mandat 0,4% odnosno oko 16.000 dobijenih glasova s obzirom na očekivanu izlaznost od 60% upisanih birača, što je prag koji većina nacionalnih zajednica teško može da pređe. S obzirom na brojnost, jedino Mađari i Bošnjaci mogu da, sa relativnom sigurnošću očekuju, predstavnike u parlamentu. Kada je reč o ostalim manjinama, ovakvo rešenje omogućava predstavljenost tek stvaranjem međuetničkih koalicija ili homogenizacijom grupe. U Srbiji su, međutim, partije koje predstavljaju nacionalne manjine izuzetno podeljene i po nekoliko partija pretenduje da predstavlja jednu nacionalnu zajednicu. "Ako tome dodamo da i pored nacionalne homogenizacije jedan broj birača iz ove kategorije

¹⁸⁵ Pred parlamentarne izbore 2007. godine Republička izborna komisija (RIK) je donela odluku da je partijama nacionalnih manjina za učešće na izborima dovoljno 3.000 potpisa, ali je Ustavni sud suspendovao ovu odluku pošto nije u nadležnosti RIK-a.

¹⁸⁶ http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm, Pristupljeno 08.03.2011.

¹⁸⁷ http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm, Pristupljeno 08.03.2011.

¹⁸⁸ Prirodni izborni prag "predstavlja stvarnu prepreku koju izborni akteri moraju preći da bi stekli parlamentarni status. On prvenstveno zavisi od veličine izborne jedinice i formule za transponovanje glasova u mandate i naziva se teorijski prag inkluzivnosti ili reprezentativnosti. Izračunava se kao procenat glasova koji određena izborna lista mora dobiti da bi osvojila prvi mandat, a njegova visina zavisi od veličine izborne jedinice (M), broja stranaka (S) koje učestvuju u izborima i metode koja se koristi za pretvaranje glasova u mandate. Za D'Ontovu metodu koja se koristi za pretvaranje glasova u mandate u našem izbornom sistemu teorijski prag inkluzivnosti izračunava se po formuli $P_i = 100 : (M+S-1)$ " (Jovanović, 2005: 187-188).

glasa i za druge stranke ili apstinira, sasvim je izvesno da može doći do rasipanja glasova i nepredstavljanja manjina u Narodnoj skupštini“ (Jovanović, 2005:191).

Postavlja se pitanje da li je ukidanje izbornog cenzusa koje omogućava predstavljenost tek tri ili četiri nacionalne manjine dovoljno demokratsko. Da li se na taj način favorizuju određene nacionalne manjine u odnosu na druge? Sa druge strane, da li sve nacionalne manjine, uključujući i one najmalobrojnije, treba direktno da budu predstavljene u parlamentu? Iako aktuelni izborni sistem u praksi dovodi do određene predstavljenosti manjina, činjenica da ni najbrojnijim manjinama nije garantovano mesto u parlamentu, traži promišljanje o mogućim izmenama izbornog sistema koje bi to omogućile.

U nastavku ćemo analizirati izborne formule za reprezentaciju manjina u Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori s obzirom na političke, ekonomske, kulturološke i demografske sličnosti sa Srbijom.

KOMPARATIVNA ISKUSTVA REPREZENTACIJE MANJINA

Izborne formule u pogledu reprezentacije manjina su različite od zemlje do zemlje. Prvo, ne priznaju sve zemlje nacionalne manjine (npr. Francuska). Među zemljama koje priznaju posebna prava nacionalnim manjinama, najveći je broj onih koje se opredeljuju za neku vrstu kvote za najbrojnije i autohtone manjine, dok se za novije manjine, koje pre svega čine imigranti veoma retko uspostavljaju kvote. U starim demokratijama se kvote uvode isključivo za autohtone manjine. U SAD je kao mera pozitivne diskriminacije Afroamerikanaca i Latinoamerikanaca zastupljena politika redefinisanja izbornih jedinica, odnosno utvrđivanja novih granica izbornih okruga, kako bi se formirale izborne jedinice u kojima crnci ili populacija latinoameričkog porekla čine većinu (Neš, 2006:217). Na Novom Zelandu se primenjuju posebne izborne liste za etničke manjine što omogućava Maorima da kao grupa budu zastupljeni u parlamentu. U malom broju država političke partije kreiraju posebne veze sa nacionalnim manjinama ili uvode partijske kvote za predstavnike manjina. Nova demokratska partija Ontarija i Velška Laburistička partija su dve partije koje su usvojile ovakve kvote za kandidate pripadnike nacionalnih manjina (Bird, 2003:4,21). Većina država u kojima postoje parlamentarna mesta rezervisana za nacionalne manjine su ili nove demokratije ili uopšte nisu demokratske, pa su takve mere potrebne ili da se održi mir među etničkim grupama ili da se ograniči autonomija nacionalnih manjina (Bird, 2003:3). Većina postkomunističkih zemalja je u procesu tranzicije ka demokratiji takođe usvojila mere pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina. S obzirom na brojne sličnosti korisno je da ukažemo na rešenja koja se primenjuju u nekim od njih. Opredelili smo se za Hrvatsku, Sloveniju i Crnu Goru.

U Hrvatskoj žive 22 nacionalne manjine od kojih su prema popisu stanovništva iz 2001. godine najbrojniji Srbi koji čine 4,54% stanovništva, zatim Bošnjaci sa 0,5%, Italijani i Mađari sa po 0,4%, Albanci i Slovenci po 0,3%, Česi i Romi po 0,2 %, itd. (Tatalović, 2006:161-162). Hrvatska se opredelila za formulu garantovanja određenog broja mesta u Saboru za predstavnike svih nacionalnih manjina koje žive na njenoj teritoriji (22 nacionalne manjine). U Hrvatskom saboru rezervi-

¹⁸⁹ Ovo rešenje ustanovljeno je Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 2003. godine (član 15). Do tada su nekoliko puta menjane odrede o izboru predstavnika nacionalnih manjina. Do 2003. godine status nacionalnih manjina imalo je deset etničkih zajednica (srpska, mađarska, italijanska, češka, slovačka, rusinska, ukrajinska, nemačka, austrijska i jevrejska). Na izborima 1992. godine manjinama koje su činile manje od 8% građana bilo je garantovano pet mesta u Saboru i to tako što je jedan mandat pripadao mađarskoj, jedan italijanskoj, jedan zajedno češkoj i slovačkoj, jedan rusinskoj i ukrajinskoj i jedan nemačkoj i austrijskoj manjini. Manjine koje su bile brojnije od 8%, a jedino je srpska nacionalna manjina ispunjavala ovaj uslov, imale su pravo na proporcionalnu predstavljenost (Baketa i Kovačić, 2010). Tri godine kasnije, za manjine se rezervise osam mesta u Saboru, od kojih su tri bila rezervisana za predstavnike srpske nacionalne manjine, a ostalih pet su birale iste manjine i po istom principu kao i na izborima 1992. godine. 2000. godine se smanjuje broj rezervisanih mesta za manjine na pet i to jedno mesto za srpsku nacionalnu manjinu, po jednog predstavnika imaju ostale manjine (od deset kojima je do tada priznavan taj status) uz izmenu da rusinska, ukrajinska, nemačka, austrijska i jevrejska manjina zajednički biraju jednog predstavnika.

sano je osam mesta za poslanike nacionalnih manjina koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici na području cele Hrvatske¹⁸⁹ (Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, član 15). Od osam predstavnika nacionalnih manjina, tri mesta pripadaju srpskoj manjini, po jedno mađarskoj i italijanskoj manjini, jedno zajedno češkoj i slovačkoj manjini, jedno zajedno austrijskoj, bugarskoj, nemačkoj, poljskoj, romskoj, rumunskoj, rusinskoj, ruskoj, turskoj, ukrajinskoj, vlaškoj, i jevrejskoj manjini i jedno zajedno pripadnicima albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenačke nacionalne manjine (član 16). Glasanje u posebnoj izbornoj jedinici nametnulo je debatu o tome da li se ovakvim rešenjem manjinama uskraćuje pravo da kao građani Hrvatske slobodno izražavaju svoja politička uverenja i glasaju i za druge, nemanjinske političke partije i da li se na taj način podstiče nacionalni identitet na štetu građanskog. Ovaj problem je rešen 2010. godine izmenama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz decembra 2010. kada su pripadnici nacionalnih manjina koji čine manje od 1,5% građana Hrvatske, pored do tada garantovanog posebnog biračkog prava, dobili i opšte biračko pravo na izborima zastupnika u Sabor (NN 145/10, član 4). Nacionalnim manjinama koje čine više od 1,5% ovom zakonskom izmenom garantovana su tri mandata u Saboru i to na opštim izborima. Ovaj uslov ispunjava jedino srpska nacionalna manjina, dok se na ostale manjine primenjuje pravo dvostrukog glasa (član 16). Manjinama ispod 1,5% stanovništva garantovano je ukupno pet mesta u Saboru.

Za razliku od Hrvatske u kojoj se mere pozitivne diskriminacije odnose na sve nacionalne manjine, u Sloveniji su posebna prava garantovana jedino autohtonim¹⁹⁰ nacionalnim manjinama: italijanskoj i mađarskoj nacionalnoj manjini. Pored italijanske i mađarske manjine u Sloveniji živi još desetak nacionalnih manjina koje ukupno čine 12,16% građana Slovenije. Među njima posebnu ustavnu zaštitu ima romska zajednica iako nema posebna prava na političku predstavljenost. Ostale manjine čine ostaci vrlo malih autohtonih etničkih zajednica (npr. Nemci i Jevreji) i neautohtone imigrantske manjinske zajednice koje su se u Sloveniju doselile nakon Drugog svetskog rata (Žagar, 2001:111).

U članu 64 Ustava Republike Slovenije navodi se da su italijanska i mađarska nacionalna zajednica direktno predstavljene u organima lokalne samouprave i u parlamentu Slovenije. Prava ovih zajednica su garantovana bez obzira na broj pripadnika ovih manjina.¹⁹¹ Zakoni, drugi propisi i opšti akti koji se tiču ostvarivanja Ustavom garantovanih prava i položaja nacionalnih zajednica ne mogu se donositi bez saglasnosti predstavnika dve manjinske nacionalne zajednice. Članom 80. stav 3 Ustava određeno je da italijanska i mađarska nacionalna manjina imaju rezervisano po jedno mesto u parlamentu za predstavnike svoje manjine. Ova pitanja su detaljnije uređena Zakonom o izborima u narodnu skupštinu (Zakon o volitvah v državni zbor) iz 1992. godine i njegovim kasnijim izmenama (1995, 2000. i 2006. godine). Izborni sistem Slovenije je proporcionalni, s tim što se poslanici italijanske i mađarske manjine biraju prema većinskom jednokružnom izbornom sistemu uz mogućnost preferencijalnog glasanja. Pripadnici manjina imaju dvostruko pravo glasa: jedno na opštim izborima kao građani Slovenije i drugo na izborima za poslanika svoje manjine u posebnoj manjinskoj izbornoj jedinici (član 20, stav 6). Uslovi kandidovanja manjinskih kandidata su takođe olakšani: "kandidat za poslanika italijanske odnosno mađarske nacionalne zajednice se određuje na osnovu potpisa najmanje trideset birača – članova italijanske odnosno mađarske nacionalne zajednice" (član 45).

U Crnoj Gori, prema popisu stanovništva iz 2003, nijedna nacionalna zajednica ne čini apsolutnu većinu: 43,16% Crnogoraca, 31,99% Srba, 7,77% Bošnjaka, 5,03% Albanaca, 3,97% Muslimana,

¹⁹⁰ Autohtonim se uobičajeno označavaju zajednice koje na određenoj teritoriji žive duži vremenski period. Najčešće se određena zajednica smatra autohtonom ukoliko nekoliko njenih generacija boravi na datoj teritoriji (bar dve ili tri generacije) (v. Žagar, 2001: 112).

¹⁹¹ Od italijanske (0,16%) i mađarske (0,43%) manjine znatno brojnije srpska (2,44%) i hrvatska (2,76%) nacionalna manjina, dok su ostale manjine zastupljene u približno istom broju (v. Murgel, 2002: 121).

1,1% Hrvata, 0,42% Roma, 0,30% Jugoslavena dok je ostalih oko 1-2% (Zavod za statistiku, 2004:16-17).

Prema Ustavu Republike Crne Gore, pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica zajamčena su prava na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan deo stanovništva, u skladu sa principom afirmativne akcije (član 79, stav 9). Međutim, ovo pravo je Zakonom o izboru odbornika i poslanika dato jedino albanskoj nacionalnoj manjini. Skupština Crne Gore ima 81 poslanika¹⁹² od kojih pet zastupa albansku nacionalnu zajednicu.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama¹⁹³ iz 2006. godine pokušao je da proširi mere pozitivne diskriminacije i na druge manjinske zajednice. "Naime, zakonom je propisano da manjine koje u ukupnom stanovništvu Crne Gore čine jedan do pet odsto moraju biti zastupljene u Skupštini Crne Gore sa jednim poslaničkim mandatom, dok one koje po rezultatima posljednjeg popisa stanovništva čine preko pet odsto moraju imati tri zagarantovana poslanička mandata. Pri tome se mora voditi računa o jezičkim i etničkim specifičnostima, kao i stečenom pravu Albanaca u Crnoj Gori" (Vujović i Tomović, 2010:9). Međutim, ubrzo nakon usvajanja ovog zakona Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe o garantovanim manjinskim mandatima. "Sud je naveđenu odluku obrazložio stavom da su norme o političkoj participaciji manjina u nesaglasnosti sa postojećim ustavno pravnim poretkom i pozvao se na zaštitu izbornih prava i principa garantovanih Ustavom i važećim zakonodavstvom" (Vujović i Tomović, 2010:11).

Izbor poslanika odvija se u Crnoj Gori u skladu sa proporcionalnim sistemom, D'Ontovom formulom raspodele mandata, izbornim cenzusom od 3%¹⁹⁴ i jedinstvenom izbornom jedinicom, s tim što se pet poslanika bira na određenim biračkim mestima koja se određuju Odlukom skupštine. Time se samo albanskoj nacionalnoj manjini olakšava osvajanje mandata u skupštini pošto se Odlukom skupštine ove biračke jedinice primenjuju u jedinicama sa većinskim albanskim stanovništvom. Dok se poslanici koji predstavljaju albansku zajednicu biraju u posebnoj izornoj jedinici, ostale manjine učestvuju ravnopravno sa ostalim političkim partijama.¹⁹⁵ Pored posebne manjinske izborne jedinice, kao mera pozitivne diskriminacije za izborne liste Albanaca potrebno je 1000 potpisa birača, dok je za ostale liste za izbor poslanika potrebna podrška 1% birača (Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 43, stav 2).

Sa druge strane, predstavnici albanske manjine (koji dolaze iz albanske izborne jedinice) ne moraju biti albanske nacionalnosti. Naime, u ovoj izornoj jedinici pravo kandidovanja na izborima imaju sve političke stranke (i nacionalne i građanske). Ovakvo rešenje imalo je za posledicu da nakon izbora 2009. od pet garantovanih mandata četiri zauzmu pripadnici albanske nacionalnosti, dok je peti mandat pripao Demokratskoj partiji socijalista odnosno listi Evropska Crna Gora - Milo Đukanović.¹⁹⁶ Na izborima 2006, 2002, 2001. i 1998. godine samo dva poslanika su bila albanske nacionalnosti.¹⁹⁷

¹⁹² Ustav RCG, član 83; Zakon o izboru odbornika i poslanika u članu 3 odstupa od ustavnog rešenja propisujući da se u skupštinu bira jedan poslanika na 6.000 birača.

¹⁹³ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list RCG 31/06

¹⁹⁴ "U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali u izornoj jedinici, ako ovim zakonom nije drukčije određeno" (Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 94). "Na biračkim mjestima koja su utvrđena posebnom odlukom Skupštine Republike u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali na tim biračkim mjestima" (član 94a).

¹⁹⁵ "Izbor poslanika obavlja se u Republici kao jedinstvenoj izornoj jedinici. U Republici, kao jedinstvenoj izornoj jedinici, od ukupnog broja poslanika, pet poslanika bira se na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike" (Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 12, stav 2 i 3).

¹⁹⁶ http://www.rik.co.me/izbori%202009/aktuelnosti_2009.html, Pristupljeno 11.03.2011.

¹⁹⁷ V. Vujović i Tomović, 2010: 11; http://www.rik.co.me/izbori_2006/aktuelnosti_2006/IZVJ.pdf, Pristupljeno 11.03.2011.

KA VEĆOJ POLITIČKOJ REPREZENTACIJI NACIONALNIH MANJINA

U pokušaju prilagođavanja izborne formule većoj političkoj predstavljenosti nacionalnih manjina, potrebno je da imamo u vidu specifičnosti Srbije. Uprkos tome što u Srbiji živi mnogo nacionalnih manjina, one su izuzetno malobrojne. Više od 1% građana Srbije ima samo Bošnjaka, Mađara i Roma. Ostale 24 nacionalne manjine čine ukupno tek nešto više od 5% građana, dok pojedinačno neke od njih imaju samo nekoliko stotina pripadnika. S obzirom na to, postavlja se pitanje kako obezbediti adekvatnu političku reprezentaciju i ravnopravan tretman svim nacionalnim zajednicama bez stavljanja bilo koje u posebno povoljan ili nepovoljan položaj. Jedan od modela koji smo videli u praksi jeste izdvajanje određenih nacionalnih manjina, npr. autohtonih ili najbrojnijih, kojima bi se garantovala određena mesta u parlamentu. Međutim, ovakvo rešenje bi bilo dodatno diskriminatorno prema svim ostalim manjinama i samim tim je neprihvatljivo. Druga mogućnost je model koji se primenjuje u Hrvatskoj prema kom bi jedan manjinski poslanik predstavljao više nacionalnih zajednica. Nedostatak ovog rešenja ogleda se u tome što nije moguće očekivati da će jedan poslanik imati dovoljno kapaciteta i motivacije da ravnopravno predstavlja i zastupa interese nekoliko manjinskih grupa. Ovde se nameće i pitanje zbog čega bi poslanik jedne manjinske nacionalnosti bolje predstavljao pripadnike druge nacionalnosti nego što bi to činili poslanici izabrani na opštim izborima bez obzira na etničku pripadnost. Takođe, ravnopravnost i politička jednakost nacionalnih manjina se ne podstiče isključivo direktnom političkom predstavljenosti. Nacionalne manjine u Srbiji imaju pravo da izaberu svoje nacionalne savete koji će ih predstavljati u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma (Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, član 2). Tokom 2010. godine u Srbiji je 19 nacionalnih manjina izabralo svoje nacionalne savete.

Pored pitanja na koga se odnose mere pozitivne diskriminacije, rezervisanje mesta u parlamentu za predstavnike nacionalnih manjina, nameće dodatne teškoće u pogledu načina njihovog izbora.

Garantovanje mandata manjinama zahtevalo bi uvođenje posebnih manjinskih biračkih spiskova i formiranje posebnih izbornih jedinica za nacionalne manjine. "Princip zvaničnog registrovanja pojedinaca prema etničkoj pripadnosti može da bude kontroverzan ili čak potpuno neprihvatljiv mnogim građanima" (Lajphart, 2003:117). Jedno moguće rešenje je da se biračima na izborima daju dve izborne liste kandidata tako da birači sami mogu da odluče da li će glasati za listu na kojoj su manjinski kandidati ili za opštu, a da pritom ne moraju da se registruju. Drugo rešenje je nađeno na Novom Zelandu u kom postoje četiri jednomandatne maorske izborne jedinice koje se sastoje samo od maorskih birača. Tamo je uređeno da glasanje Maora u posebnim izbornim jedinicama bude dobrovoljno tako da oni koji žele da se registruju i glasaju u posebnoj jedinici to mogu, a oni koji to ne žele mogu da glasaju na opštim izborima (Lajphart, 2003:116-117). Time se, međutim, od birača traži da se opredele između etničkog i građanskog identiteta ili im se daje dvostruko pravo glasa.

U Srbiji nemaju sve manjine svoje političke partije i mnogi pripadnici nacionalnih manjina glasaju za građanske političke partije. Ovu tezu potvrđuju rezultati izbora. Od 69.049 Crnogoraca koji žive u Srbiji, na parlamentarnim izborima 2008. godine, za listu Crnogorska partija – N. Stevović glasalo je 2.923 birača (0,07% glasova). Za vlašku političku partiju Ujedinjeni Vlasi Srbije glasalo je 6.956 birača (0,17% glasova) od ukupno 40.054 Vlaha u Srbiji.¹⁹⁸ Na izborima održanim godinu dana ranije se, pored lista nacionalnih manjina koje su osvojile mandate u parlamentu,

¹⁹⁸ Lučić, 2008: 44; http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

kandidovala još samo jedna manjinska lista Koalicija Mađarska sloga – Andraš Agošton – dr Pal Šandor (12.940 osvojenih glasova) dok ostale nacionalne manjine nisu istakle svoje kandidate.¹⁹⁹ U slučaju kada pripadnici nacionalnih manjina ne glasaju za manjinske političke partije, formule garantovanih mesta u parlamentu za liste nacionalnih manjina i posebnih manjinskih izbornih jedinica ne bi doprinele boljoj suštinskoj predstavljenosti pripadnika manjina. Od 2004. godine kada je uveden prirodan izborni prag za nacionalne manjine, političke partije koje su istakle listu na izborima i koje imaju podršku među pripadnicima svoje manjine, uspevale su da osvoje mandate u parlamentu.

Jedino romska nacionalna manjina, uprkos tome što prema zvaničnim podacima u Srbiji živi 108.193 Roma, na parlamentarnim izborima 2008. godine nije dobila nijednog predstavnika u parlamentu. Na izborima su se kandidovale tri romske liste: Romska partija – Srđan Šajn koja je osvojila 9.103 glasa (0,22%), Romi za Roma – M. Paunković koja je osvojila 5.115 glasova (0,12%) i Unija Roma Srbije – Dr R. Đurić koja je osvojila 4.732 glasa (0,11%). Na izborima 2007. godine učestvovala su dve romske liste i obe su osvojile po jedan mandat: Romska partija – S. Šajn sa 14.631 i Unija Roma Srbije – Dr R. Đurić sa 17.128 glasova.²⁰⁰ Iako se 2008. godine skoro prepolovio broj glasova romskim partijskim listama, one su zajednički osvojile 18.950 glasova što bi im, da su na izbore izašli u koaliciji, donelo jedan mandat. Vođeci se ovom logikom, moglo bi se zaključiti da odgovornost leži u nedovoljnoj ujedinjenosti i homogenosti nacionalnih manjina. I druge nacionalne manjine predstavlja nekoliko političkih partija: mađarska nacionalna manjina ima četiri političke partije, Bošnjaci imaju čak šest, a Albanci četiri političke partije (Orlović, 2008:318-331). S jedne strane, priznavanje grupnih prava podrazumeva postojanje određene vezanosti pojedinaca za grupu i postojanje kolektivnog identiteta. S druge strane, pripadnici nacionalnih manjina imaju jednako pravo kao i pripadnici većinskog naroda da glasaju u skladu sa svojim političkim uverenjima, a ne isključivo na osnovu svoje etničke pripadnosti. Kompetitivnost unutar grupe, takođe, doprinosi većoj odgovornosti manjinskih političkih predstavnika.

Jedno potencijalno rešenje jeste povećanje broja izbornih jedinica uz zadržavanje prirodnog izbornog praga za liste nacionalnih manjina. S obzirom na to da su nacionalne manjine u Srbiji uglavnom teritorijalno grupisane, manje jedinice bi pogodovale njihovoj većoj reprezentativnosti. Povećanje broja izbornih jedinica bi doprinelo direktnijem kontaktu birača sa kandidatima, većoj legitimnosti i reprezentativnosti parlamenta, jačanju veze poslanika i birača, boljoj predstavljenosti različitih krajeva države čime bi i pripadnici nacionalnih manjina suštinski bili bolje predstavljeni. Ovo rešenje, međutim, ne bi odgovaralo Romima koji su disperzovani širom zemlje i koji bi, u tom slučaju, teško dolazili do mandata u skupštini.

Drugo rešenje bi omogućilo i da nacionalne manjine budu posebno politički predstavljene i kompetitivnost među partijama nacionalnih manjina jeste da se mandati ne dodeljuju pojedinačno listama partija nacionalnih manjina već na osnovu zbira glasova koje osvoje sve partije jedne manjine. Manjini bi pripalo onoliko mandata koliko se puta u zbiru njihovih glasova sadrži broj glasova potrebnih za prelazak prirodnog izbornog praga. Nakon toga, mandati bi se raspoređivali prema većinskom principu odnosno onim kandidatima koji su dobili najviše glasova. Npr. na izborima 2007. godine tri romske partije su osvojile ukupno 18.950 glasova. Kako je za prelazak izbornog praga potrebno 0,4% osvojenih glasova što je oko 15.000 glasova, romska nacionalna manjina bi dobila jedan mandat u parlamentu koji bi pripao partiji koja je osvojila najviše glasova, u ovom slučaju Romskoj partiji – S. Šajn.

¹⁹⁹ http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

²⁰⁰ Mihajlović, 2007; Lučić, 2008; http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

Kako bi nacionalne manjine uopšte imale kandidate na izborima, neophodno je smanjiti broj potpisa za kandidovanje manjinskih izbornih lista. Kao što smo ranije istakli, u Srbiji je još uvek potrebno 10.000 potpisa za kandidovanje izborne liste bez obzira na to da li je lista manjinska ili ne. U Sloveniji je, na primer, za kandidovanje manjina potrebno 30 potpisa, a u Crnoj Gori 1.000.

Konačno, najveća mana aktuelnog izbornog sistema jeste što birači glasaju za stranačku listu, a naknadno "stranačke oligarhije mogu bez ikakvih ograničenja menjati redosled i u parlament uvoditi svoje miljenike" što čini "neobaveznom vezu poslanika s njihovim biračima" (Stojiljković, 2008:101). Poslanici nacionalnih manjina svoj glas 'duguju' direktno stranci, a ne biračima zbog čega oni u parlamentu suštinski ne zastupaju pripadnike svoje nacionalne manjine, već političku partiju iz koje dolaze.

Ovim izmenama stvorili bi se uslovi za ravnopravnu predstavljensost nacionalnih manjina na nacionalnom nivou. Međutim, s obzirom na to da su nacionalne manjine teritorijalno grupisane, izborne formule na lokalnom nivou u pogledu predstavljenosti manjina su posebno važno i osetljivo pitanje. Težište izmena izbornog sistema bi, stoga, kada je reč o nacionalnim manjinama, trebalo staviti na lokalne izbore.

ZAKLJUČAK

Na predstavljenost manjina utiču svi segmenti izbornog sistema: oblik izbornog sistema, veličina izborne jedinice, način raspodele mandata, izborni prag i sl. Izborna formula koja se primenjuje u Srbiji uz prirodan izborni prag za izborne liste nacionalnih manjina omogućava predstavnicima nacionalnih manjina da u zavisnosti od podrške birača dobiju mandate u skupštini. Ovakvim rešenjem se izbegava: 1) formiranje posebnih biračkih spiskova za pripadnike nacionalnih manjina koje bi zahtevalo izjašnjavanje građana o etničkoj pripadnosti i opredeljivanje između etničkog i građanskog identiteta, 2) dvostruko glasanje kojim se uvažavaju i etnički i građanski identitet pripadnika manjina, ali se podstiču podele među pripadnicima većinske i manjinskih grupa, jača netrpeljivost i slabi socijalna kohezija; 3) rezervisanje mesta u parlamentu bez obzira na nivo podrške među manjinskim biračima. Političke partije nacionalnih manjina u Srbiji su podeljene i nedovoljno međusobno saraduju zbog čega dolazi do rasipanja glasova i neosvajanja mandata u parlamentu uprkos načelno povoljnim institucionalnim uslovima. Ovi efekti se mogu ublažiti korekcijom izbornog sistema pri dodeljivanju mandata nacionalnim manjinama tako što se mandati ne bi dodeljivali izbornim listama nacionalnih manjina već bi se broj mandata svake nacionalne manjine utvrđivao na osnovu zbira osvojenih glasova svih izbornih lista te manjine i u skladu sa prirodnim izbornim pragom. Uz to, neophodno je smanjenje broja od 10.000 potpisa podrške za kandidaturu manjinskih izbornih lista. Nesumnjivo najveći nedostatak izbornog sistema jeste dominacija političkih partija izbornim procesom i nepostojanje direktne veze između birača i kandidata odnosno predstavnika u parlamentu. Primena zatvorenih neblokiranih ili otvorenih izbornih lista doprinela bi većoj odgovornosti političkih predstavnika i boljoj, ne samo formalnoj, već i suštinskoj političkoj reprezentaciji.

ELECTORAL FORMULA AND MINORITY REPRESENTATION

Abstract: *This paper deals with the impact of electoral system on political representation of national minorities in Serbia. Having in mind the importance of political representation and Serbia's normative commitment to recognition and guaranteeing of individual and collective minority rights, the aim of this paper is to study the level of political representation of minorities, to point out the relations between minority representation and electoral system and to check how much the potential electoral system changes would contribute to greater equality of national minorities and the realization of the same rights and freedoms enjoyed by members of the majority. In order to ensure political representation of national minorities it is possible to create electoral system in a way to facilitate winning seats to national minorities' representatives. All parts of electoral system influence minority representation: the shape of electoral system, the size of electoral district, method for distribution of seats, the threshold, etc. The paper compares electoral formulas in Serbia, Croatia, Slovenia and Montenegro in order to find an appropriate electoral model for Serbia. It is concluded that greater political representation of minorities could be achieved if: first, the number of seats to each national minorities would be determined by the sum of votes that all electoral lists of that minority had won. The sum would be divided by the number of votes necessary to exceed natural threshold after which the seats would be distributed by the majority model; second, if the number of signatures required for nomination of minority electoral lists would be reduced; and third, if more direct relationships would be established between voters and candidates or parliamentary representatives.*

Key words: *electoral system, political representation, national minorities, natural threshold, positive discrimination, Serbia*

LITERATURA

Baketa, Nikola i Kovačić, Marko (2010), "Problematika predstavnništva nacionalnih manjina na nacionalnoj zakonodavnoj razini", u: Političke analize 3 (tema broja: Političko predstavljanje u Hrvatskoj), Zagreb

Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina (2006), Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za istraživanje etniciteta

Beetham, David (2008), Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku: vodič za dobru praksu, Beograd: UNDP, Interparlamentarna unija

Bird, Karen (2003), "The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research", tekstpredstavljena Academy of Migration Studies u Danskoj, Izvor: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Karen%20Bird%20amidpaper.pdf> (Pristupljeno 12.11.2010.)

Jovanović, Milan (2004), Izborni sistemi postkomunističkih država, Beograd: Službeni list SCG, FPN, Institut za političke studije

Jovanović, Milan (2005), "Izborni prag i stranački sistem", u: Lutovac, Zoran (ur.), Političke stranke u Srbiji: struktura i funkcionisanje, Beograd: FES i Institut društvenih nauka, str. 187-207.

Jovanović, Milan N. (2008), Političke institucije u političkom sistemu Srbije, Beograd: Institut za političke studije

Lajphart, Arend (2003), Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja, Podgorica: CID i Beograd: Službeni list SCG

Lijphart, Arend (2003), "Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany and Zimbabwe", u: Grofman, Bernard i Lijphart, Arend (ur.), Electoral Laws and Their Political Consequences, New York: Agathon Press, str. 113-124.

Lučić, Zoran (2008), "Pogled na izborne rezultate", u: Mihajlović, Srećko (ur.), Oko izbora 17: parlamentarni izbori u Republici Srbiji, 11. maja 2008. godine, Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju

Mihajlović, Srećko (ur.) (2007), Oko izbora 15: parlamentarni izbori u Republici Srbiji, 21. januara 2007, Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju

Murgel, Jasna (2002), "Položaj manjina u pravnom sistemu Republike Slovenije", u: Bašić, Goran et al. (2002), Demokratija i nacionalne manjine, Beograd: Centar za istraživanje etniciteta, str. 117-185.

Neš, Kejt (2006), Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć, Beograd: Službeni glasnik

Orlović, Slaviša (2008), Politički život Srbije: između partokratije i demokratije, Beograd: Službeni glasnik

Pavićević, Veselin; Darmanović, Srđan; Komar, Olivera i Vujović, Zlatko (2007), Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006, Podgorica: Centar za monitoring CEMI

Republički zavod za statistiku Srbije (2003), Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002: Stanovništvo. Nacionalna ili etnička pripadnost: podaci po naseljima, Beograd: Republički zavod za statistiku

Stojiljković, Zoran (2008), Partijski sistem Srbije, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Službeni glasnik

Tatalović, Siniša (2002), "Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj", u: Bašić, Goran et al. (2002), Demokratija i nacionalne manjine, Beograd: Centar za istraživanje etniciteta, str. 231-290.

Tatalović, Siniša (2006), "Nacionalne manjine i hrvatska demokracija", u: Politička misao, Vol. XLIII, (2006), br. 2, str. 159-174.

Vujović, Zlatko i Tomović, Nikoleta (2010), Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu, Podgorica: Centar za monitoring CEMI

Žagar, Mitja (2001), "Položaj i prava nacionalnih manjina u Republici Sloveniji", u: Politička misao, Vol. XXXVIII (2001), br. 3, str. 106-121.

Zavod za statistiku (2004), Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. Stanovništvo. Nacionalna ili etnička pripadnost. Podaci po naseljima i opštinama, Podgorica: Republika Crna Gora, Zavod za statistiku

NORMATIVNI AKTI:

Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, broj 1/07

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/10

Ustav Republike Srbije (2006), Beograd: Službeni glasnik

Ustav Republike Slovenije, Uradni list RS 33/1991

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 155/02, 80/10

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine 69/03, 19/07, 145/10

Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, 35/2000, 57/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005

Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, 35/2000, 57/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005

Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list RCG br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06

Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list RCG 31/06

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik 72/2009

Zakon o volitvah v državni zbor, Uradni list RS 44/92, 60/95, 78/06

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. list SRJ 11/2002, Sl. list SCG 1/2003, Sl. glasnik RS 72/2009

ELEKTRONSKI IZVORI:

<http://parlament.gov.rs>

<http://www.dz-rs.si>

<http://www.rik.co.me>

<http://www.rik.parlament.gov.rs>

<http://www.sabor.hr>

<http://www.skupstina.me>

An aerial, high-angle photograph of a large stadium, likely a football stadium, filled with spectators. The image is tilted at an angle, creating a sense of depth and perspective. The stands are densely packed with people, and the overall scene is captured in a high-contrast, almost black and white style. The text is overlaid on the center of the image.

BIOGRAFIJE AUTORA
AUTHOR BIOGRAPHIES

VLADIMIR GOATI

Vladimir Goati je rođen 1939. godine u Mostaru. Diplomirao je 1962. na Pravnom fakultetu u Beogradu, a magistrirao na istom fakultetu 1966. godine. Titulu doktora nauka stekao je 1973. na Fakultetu političkih nauka. U periodu od 1982-1989. nalazio se na mestu direktora Instituta za društvene nauke, gde je bio zaposlen od 1973. Izabran je za profesora na Univerzitetu u Ljubljani 1991, a profesor po pozivu bio je na Univerzitetu Monteskeje u Bordou, kao i Fakultetima u Beogradu i Podgorici. Autor je brojnih publikacija na nekoliko jezika, od kojih je "Savremene političke partije – Komparativna analiza" iz 1984. nagrađena NIN-ovom nagradom, dok je za "Politička anatomija jugoslovenskog društva" iz 1989. godine dobio nagradu "Vjesnik". Od značajnijih publikacija treba još izdvojiti i "Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju" iz 2006. i "Političke partije i partijski sistemi" iz 2008. godine. Profesor dr Goati se danas nalazi na mestu predsednika organizacije Transparentnost - Srbija.

MILAN JOVANOVIĆ

Milan Jovanović (1958) je redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu, angažovan na predmetu Politički sistem Srbije. Karijeru je započeo u Institutu za političke studije u Beogradu, radio je kao savetnik u političkim organizacijama, direktor Republičke agencije za imovinu i Direktor Službenog lista SRJ. Najvažnije oblasti naučnog interesovanja su politički sistemi, izborni sistemi, izborni procesi, parlamentarizam. Najvažnije objavljene knjige su "Modeli ustavnog preuređenja Jugoslavije i Srbije", "Izborni sistemi – izbori u Srbiji 1990-1996", "Srbija između populizma i demokratije, Izborni sistem postkomunističkih država". Učestvovao u brojnim istraživačkim projektima u zemlji i inostranstvu.

SLAVIŠA ORLOVIĆ

Slaviša Orlović (1966) je docent na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Bavi se političkom sociologijom i političkom teorijom (političke partije, izbori i demokratija). Predaje predmete: Politička sociologija, Partije i partijski sistemi, Politički život Srbije, Parlamentarizam, i Teorije i modeli demokratije. Objavio je preko trideset tekstova i članaka u domaćim i stranim časopisima i zbornicima. Objavio je knjige: "Političke partije i moć" (2002), "Politički život Srbije - između partokratije i demokratije" (2008), "Politikološki ogledi, politička teorija i politička sociologija" (2010). Ko-urednik je knjiga: "Partije i izbori u Srbiji, dvadeset godina" (2011), "Beograd, demokratska metropola" (2009), "Dileme i izazovi parlamentarizma" (2007). Imao je nekoliko studijskih boravaka u inostranstvu: *University of Westminster* u Londonu (2003); *University of Kansas* 2004/2005; *University College London* (2006); *Nuffield College*, Univerziteta u Oksfordu (2009).

MAJA NASTIĆ

Maja Nastić rođena je 1978. u Leskovcu. Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Nišu 15.04.2002. godine. U periodu od 2002-2004. bila je zaposlena u Opštinskom sudu u Nišu u svojstvu sudijskog pripravnika. Za saradnika za užu javno-pravnu oblast na Pravnom fakultetu u Nišu izabrana je 2004. godine. Magistarsku tezu pod nazivom "Zaštita izbornog prava – ustavno-pravni aspekt" odbranila je sa odlikom na Pravnom fakultetu u Nišu 31.10.2008. godine. U dosadašnjem radu objavila je više članaka iz oblasti Ustavnog prava.

VLADIMIR GOATI

Vladimir Goati was born 1939 in Mostar. He graduated from the Belgrade Faculty of Law, and obtained his MA from the same Faculty in 1966. In 1973, he obtained the PhD from the Faculty of Political Science. Since 1973, he was employed at the Institute of social sciences and from 1982-1989 served as its director. In 1991, he was elected full time professor at the University of Ljubljana, while being professor by invitation at Bordeaux University of Montesquieu, as well as faculties in Belgrade and Podgorica. He is the author of various publications in several languages, out of which "Contemporary political parties – a comparative analyses" won the NIN award, while "The political anatomy of the Yugoslav society" from 1989 won the "Vjesnik" award. Among numerous publications, as the most prominent appear "Serbian party struggles in post-October era" from 2006 and "Political parties and party systems" from 2008. Currently, Professor Dr Goati is holding the position of president of Transparency Serbia.

MILAN JOVANOVIĆ

Milan Jovanović works as a full time professor at the Faculty of Political Science in Belgrade, where he teaches Serbian Political System. He started his career at the Institute for Political Studies in Belgrade, also worked as an advisor in political organizations, director of Republic Directorate for Property of the Republic of Serbia and director of Official Gazette of the Republic of Yugoslavia. Main fields of his professional interest are political systems, electoral systems, electoral processes and parliamentarism. The most important published books: "Models of constitutional rearrangement of Yugoslavia and Serbia", "Electoral systems - elections in Serbia 1990-1996", "Serbia between populism and democracy", "Electoral systems of post communist states". He participated in numerous research projects in the country and abroad.

SLAVIŠA ORLOVIĆ

Slaviša Orlović (1966) works as an Assistant Professor at the Faculty of Political Science in Belgrade. His areas of expertise are political sociology and political theory (political parties, elections and democracy). His teaching subjects are Political Sociology, Parties and Party Systems, Serbian political life, Parliamentarism and Theory and models of democracy. He has published over 30 texts and articles in domestic and international magazines and anthologies, as well as the books: "Political parties and power" (2002), "Political life of Serbia - between partocracy and democracy" (2008), "Politological essays, political theory and political sociology" (2010). He is a co-author of the books: "Parties and elections in Serbia, twenty years" (2011), "Belgrade, democratic metropolis" (2009), "Dilemmas and challenges of parliamentarism" (2007) etc. He had several study visits abroad: University of Westminster in London (2003), University of Kansas (2004/2005), University College London (2006), Nuffield College at Oxford University (2009).

MAJA NASTIĆ

Maja Nastić was born 1978 in Leskovac. She graduated at the University of Niš, Faculty of Law in 2002. From 2002 till 2004, she worked in the Municipal Court in Niš. Since 2004, she has been working at the University of Niš, Faculty of Law, as a teaching assistant at the Cathedra for public law. She got master degree after she defended master thesis entitled "Protecting the electoral right – the constitutional aspect". She published several articles on Constitutional Law, Electoral Law and Human Rights and took part in scientific conferences with the submitted papers as well as several national and international projects in the field of law. She lives in Niš.

DORĐE VUKOVIĆ

Đorđe Vuković, rođen 1974. godine u Valjevu. Diplomirao je i magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde privodi kraju doktorat iz oblasti izbornog procesa. Od 2000. do 2005. radio je kao asistent na Fakultetu političkih nauka. Radi u CESID-u na mestu programskog direktora. Rukovodio je značajnim brojem projekata. Oblasti interesovanja su mu izborni proces i izorno zakonodavstvo, ljudska prava, demokratija, lokalna samouprava i istraživanje javnog mnjenja.

ZORAN STOJILJKOVIĆ

Dr Zoran Stojiljković je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde predaje na predmetima Politička sociologija savremenog društva, Savremena država, Partije i partijski sistemi, i Civilno društvo, sindikati i politika. Uža oblast njegovog interesovanja su politički procesi i konflikti u društvima u tranziciji, partije i partijski sistemi, kontrola i nadzor finansiranja političkih stranaka, sindikati i socijalni dijalog, odnosno politička participacija i civilni pokreti i inicijative. Od 2009. godine Stojiljković predaje Partije i partijske sisteme i na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Pored teorijskog i istraživačkog rada, Stojiljković je bio i praktično angažovan kao član Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije. Aprila 2009. godine izabran je za člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije .

Objavio je, pored stotinak radova i kraćih monografija, i knjige "Rečnik demokratije" (1998), "Partijski sistem Srbije" (2006, i drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje 2008) i "Konflikt i/ili dijalog" (2008). Član je predsedništva Udruženja za političke nauke Srbije i redakcije časopisa "Nova Srpska politička misao". U oblasti studija države, demokratije i civilnog društva Stojiljković je zajedno sa prof. dr Vukašinom Pavlovićem, uredio zbornike Savremena država i Savremena država - struktura i funkcije. U toku 2010. godine u Crnoj Gori učestvovao je u istraživanju korupcije i korupcije u obrazovanju i objavio nalaze istraživanja, i uvodnu studiju u dva zbornika radova.

NEMANJA NENADIĆ

Nemanja Nenadić, rođen 1972. u Beogradu, završio Pravni fakultet. Stručnjak je na polju borbe protiv korupcije i radi za ogranak Transparency International u Srbiji počev od 2001, nakon dvogodišnjeg rada u III Opštinskom sudu u Beogradu. Od 2005. je programski direktor organizacije Transparentnost – Srbija. Održao je veliki broj predavanja iz oblasti borbe protiv korupcije na seminarima i konferencijama širom Srbije i skupovima širom sveta, objavljivao je radove i analize u zemlji i inostranstvu i učestvovao u pisanju strateških antikorupcijskih akata, zakona i podzakonske regulative. Organizovao je ili učestvovao do sada u preko 30 projekata Transparency International i drugih organizacija, koji su imali u fokusu primenu antikorupcijskih propisa. Naročito se bavio pitanjima slobodnog pristupa informacijama, sukoba javnog i privatnog interesa, finansiranjem političkih stranaka, javnih nabavki, kontrole javnih rashoda, reforme javne uprave, etičkim kodeksima i pitanjima u vezi sa radom medija, parlamenta i lokalne samouprave.

DUŠAN SPASOJEVIĆ

Mr Dušan Spasojević (1979) je asistent i doktorant na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Radi na predmetima Politička sociologija i Politička sociologija savremenog društva. Bavi se partijama i partijskim sistemima, društvenim i političkim podelama (socijalni/politički rascepi), i tranzicijom i konsolidacijom demokratije u post-komunističkim društvima. Do sada je objavio 8 naučnih radova i učestvovao na više domaćih i međunarodnih konferencija.

DORĐE VUKOVIĆ

Đorđe Vuković was born in Valjevo in 1974. He graduated and obtained his MA from Faculty of Political Science in Belgrade, where he is about to finish PhD thesis on election processes. From 2000. to 2005. he served as teaching assistant at the Faculty of Political Science. He holds Program Director position with Center for Free Elections and Democracy. He led a significant number of projects. His fields of interest are electoral process and electoral legislation, human rights, democracy, local self- government and public opinion researches.

ZORAN STOJILJKOVIĆ

Zoran Stojiljković PhD is an Associate Professor at the Faculty of Political Science in Belgrade, where he teaches Political Sociology of Contemporary Society, Contemporary State, Parties and Party Systems and Civil society, Syndicates and Politics. Narrow field of his interest are political processes and conflicts in a transition societies, parties and party systems, financing political parties control and monitoring, trade unions and social dialogue, but political participation and civil movements and initiatives. Since 2009. Stojiljkovic has been teaching Parties and Party Systems at the Faculty of Political Science in Podgorica. Besides theoretical and research work, he was active as a member of Social-economic Council of the Republic of Serbia. In April 2009 he has been elected as a member of Anti-Corruption Agency Board.

He has published around hundred texts and shorter monographs and the books "Dictionary of democracy" (2008), "Party system of Serbia" (2006 and a new edited and innovated edition 2008) and "Conflict and/or dialogue" (2008). He is also the presidency member of Association for political science of Serbia and editorial board of magazine New Serbian political thought. In the domain of studies on state, democracy and civil society, Stojiljković, with Professor Vukašin Pavlović, edited publications "Contemporary state" and "Modern state-structure and functions". Throughout 2010 he participated in the research on corruption and corruption in education in Montenegro and his conclusions as well as the introductory study have been published in two anthologies.

NEMANJA NENADIĆ

Nemanja Nenadić, born in Belgrade, 1972. Graduated from the Faculty of Law, Belgrade University. Expert in the field of anti-corruption. Works for Transparency International branch in Serbia since 2001, after previous two-years experience in Belgrade Third Municipal Court. Since 2005 Program Director of Transparency Serbia. He lectured on huge number of seminars and conferences in Serbia and worldwide, published texts and analyses in Serbia and abroad, participated in drafting of anti-corruption strategic acts, laws and by-laws. He organized or participated in app. 30 projects of Transparency International and other entities, focused on implementation of anti-corruption rules. In particular, he worked in the fields of free access to information, conflict of public and private interest, political party financing, public procurement, oversight of public finances, public administration reform, codes of ethics and issues related to the work of media, parliament and local government.

DUŠAN SPASOJEVIĆ

Dušan Spasojević is teaching assistant and PhD candidate at Faculty of Political Science, University of Belgrade. He is currently holding seminar hours on courses Political Sociology and Political Sociology of Contemporary Society. He is researching political parties and party systems, social and political cleavages and transition and consolidation of democracy in post-communist soci-

MARIJANA PAJVANČIĆ

Marijana Pajvančić rođena je 1946. godine u Subotici. Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Novom Sadu 1969/70. U Opštinskom sudu u Novom Sadu radila je kao pripravnica od oktobra 1969. do januara 1970. godine. Na Pravnom fakultetu zaposlila se kao asistentkinja na predmetu Ustavno pravo januara 1970, i do sada radi na tom fakultetu. Magistrirala je na Pravnom fakultetu u Beogradu, 1974, a doktorirala 1977. Za docenta na predmetu Ustavno pravo na Pravnom fakultetu u Novom Sadu izabrana je 1978, za vanrednog profesora 1983, a za redovnog profesora 1988. Članica je odbora srpskog udruženja za ustavno pravo, Skupštine svetskog udruženja za ustavno pravo, kao i evropskog udruženja za izbornu pravo.

Profesorka Marijana Pajvančić je autorka/koautorka 10 udžbenika i 15 monografija i preko dve stotine drugih naučnih i stručnih radova. Neke od publikacija su "Kolektivni šef države" iz 1981, "Izbori: pravila i proračuni" iz 1997, "Uvod u izborne sisteme" iz 2000, "Ustavno pravo – ustavne institucije" iz 2003, 2005 i 2007, "Pravni okvir ravnopravnosti polova" iz 2008, i mnogi drugi.

GORAN BAŠIĆ

Profesor na Fakultetu za evropske pravno političke studije u Novom Sadu gde predaje Političku teoriju i Ljudska prava. Od 2008. godine zamenik republičkog Ombudsmana. Naučni savetnik Etnografskog instituta SANU i sekretar Međudodeljenjskog odbora za proučavanje ljudskih prava i nacionalne manjine SANU. Objavio je preko osamdeset naučnih radova i sedam monografija posvećenih problemima multikulturalnosti i etniciteta.

JELENA LONČAR

Jelena Lončar je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na predmetima Politička sociologija, Politička sociologija savremenog društva i Savremena država. Na istom fakultetu 2009. godine je upisala doktorske studije Politikologije. Članica je Udruženja za političke nauke Srbije. Objavila je nekoliko naučnih radova iz oblasti civilnog društva, globalnog civilnog društva, upravljanja u savremenoj državi i političke inkluzije i reprezentacije. U 2010. godini bila je angažovana na projektu Podizanje kapaciteta demokratskih ustanova u Srbiji, dok je od 2011. godine članica istraživačkog tima na projektu Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu.

eties. He has published 8 papers and participated at several scientific domestic and international conferences

MARIJANA PAJVANČIĆ

Marijana Pajvančić was born in Subotica in 1946. She graduated from Novi Sad Faculty of law in 1969/1970. She served her probation in the Novi Sad Municipal Court from October 1969 till January 1970. In 1970 she became an assistant at Novi Sad Law Faculty Constitutional law department and she is still working there. She obtained her MA from Belgrade Faculty of Law in 1974 and her PhD in 1977 from the same faculty. In 1978, she was elected for docent position at Novi Sad Faculty of Law Constitutional law department, for Associate Professor in 1983 and for full time professor in 1988. She is a member of Serbian association of constitutional law (Member of board), World Association of Constitutional Law Assembly as well as European Association of Electoral Law.

Professor Pajvancic is the author/co-author of 10 textbooks and 15 monographs and over 200 other scientific and expert works. Some of her publications are "Collective Chief of the State" from 1981, "Elections: rules and counts" from 1997, "Introduction to the electoral systems" from 2000, "Constitutional law – constitutional institutions" from 2003, 2005 and 2007, "The legal frame of Gender equality" from 2008 and many others.

GORAN BAŠIĆ

Goran Bašić works as a professor at Faculty of European Legal and Political studies in Novi Sad where he teaches Political Theory and Human Rights. Since 2008, he also works as a Deputy Ombudsman of the Republic of Serbia. He holds a position of Expert Advisor with Ethnographic Institute and he is a secretary of Interdepartmental Committee for Studying the National Minorities and Human Rights with SASA (Serbian Academy of Science and Arts). He has published over 80 texts and 7 monographs dedicated to multiculturalism and ethnicity issues.

JELENA LONČAR

Jelena Lončar is a Teaching Assistant in the courses Political Sociology, Political Sociology of Contemporary Society and Contemporary State at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade. She has enrolled her PhD studies in Political Science in 2009 at the same faculty. She is also a member of the Association for Political Science of Serbia. Jelena Lončar has published several academic papers on civil society, global civil society, governance in the contemporary state, political inclusion and political representation. In 2010 she was engaged in a research project Capacity Building of the Democratic Institutions in Serbia and since 2011 she has been a member of a research team in a project Political Identity of Serbia in the Regional and Global Context.

342.8(497.11)(082)

PREPORUKE za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji / urednici Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević. - Beograd : National Democratic Institute for International Affairs, 2011 (Beograd : Grafolik). - 156 str. ; 24 cm

Tiraž 500. - Str. 5-6: Serbia Examines Genuine Electoral Reform in Advance of European Union Membership / Tom Kelly. - Str. 7-8: Predgovor / Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu radova. - Summaries.

ISBN 978-86-914557-0-5

а) Изборни систем - Реформа - Србија - Зборници
COBISS.SR-ID 184296460

