



UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

DIJALOG O IZBORIMA 2020

IZBORNI SISTEM I IZBORNO
ZAKONODAVSTVO

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

DIJALOG O IZBORIMA 2020

Bilten br. 3/2020

- IZBORNI SISTEM I IZBORNO ZAKONODAVSTVO -

Priradio: Prof. dr Dejan Milenković

S a d r Ź a j

Prof. dr Predrag Dimitrijević

UPOREDNI MODELI IZBORNE ADMINISTRACIJE
I NAJBOLJI MODEL ZA REPUBLIKU SRBIJU

Doc. dr Dušan Vučićević

REFORME IZBORNOG SISTEMA SRBIJE: „OD NEMA IZMENA
U IZBORNOJ GODINI“ DO „MENJAMO RADI JAČANJA
DEMOKRATIJE“ U SAMO NEKOLIKO MESECI

Dr Vladimir Đurić

PRAVNI POLOŽAJ POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH
MANJINA U IZBORNOM PROCESU U REPUBLICI SRBIJI

Dr Petar Matić

O POTREBI VREMENSKOG ODVAJANJA LOKALNIH I
PARLAMENTARNIH IZBORA U REPUBLICI SRBIJI

Prof. Dr Dejan Milenković

PRIKUPLJANJE POTPISA ZA PROGLAŠENJE IZBORNE LISTE
KAO MOGUĆI NAČIN ZLOUPOTREBE IZBORNOG
PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

Predrag Dimitrijević*

UPOREDNI MODELI IZBORNE ADMINISTRACIJE I NAJBOLJI MODEL ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Sažetak

Možemo razlikovati nekoliko modela izborne administracije: nezavisna, vladina i mešovita izborna administracija. Razlika se često pravi i između politički i profesionalno sastavljene izborne administracije. Izbornu administraciju u Republici Srbiji čine organi za sprovođenje izbora i to: Republička izborna komisija (RIK), birački odbori i opštinske/ gradske izborne komisije. Glavni nedostatak ad hoc izborne administracije ogleda se u tome što ona nema stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve i jasno utvrđena pravila. Uz to postoji i nedovoljna stručnost za obavljanje izbornih radnji.

Ključne reči: *izborna administracija, nezavisna izborna komisija, reforma izbornih tela.*

UVOD

Izborna administracija odnosi se na izborne organe. Važni delovi izbornog procesa nisu u nadležnosti izborne administracije, poput uloge medija, finansiranja političkih aktivnosti i vođenja biračkog spiska. Oni su razbacani po drugim institucijama koji imaju malu ili nikakvu koordinaciju sa izbornom administracijom.

Značaj izborne administracije je podcenjen. Ova materija ima mnogo izazova. Postoje tri modela izborne administracije: nezavisna, vladina i mešovita. Nezavisnost bilo kog izvršnog organa povlači punu odgovornost za odlučivanje i upravljanje izborima.

Potrebno je usaglašavanje raznih zakona, pravilnika i propisa, koji se odnose na rad i postupanje izbornih organa, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka.

* Redovni profesor, Pravni Fakultet, Univerzitet u Nišu

** POSEBNA NAPOMENA AUTORA: U pitanju je nacrt teksta sačinjen za potrebe izlaganja na tribini *Dijalog i bojkot*. Rad je nedovršen i molim vas da ga ne bez dozvole autora, pre priređivanja konačne verzije ovog rada.

1. MODELI IZBORNE ADMINISTRACIJE

Možemo razlikovati nekoliko modela izborne administracije: nezavisna, vladina i mešovita izborna administracija.

U pravnoj teoriji (*Rafael Lopez-Pintor*, 2000) postoji podjela na nekoliko modela: (1) nezavisno izborna telo od izvršne vlasti sa punom odgovornošću za odlučivanje i upravljanje izbornim procesom, (2) izborna komisija kao vladino telo ali pod nadzorom pravnih organa, (3) čisto vladino telo, (4) dva nezavisna organa koja obavljaju administrativne i regulativne funkcije, (5) visoko nezavisno administrativno telo sa minimalnom nacionalnom supervizijom.

Postoji još jedna trodeobna klasifikacija (*Pastor*, 2007): (1) izborna telo u sklopu vlade, (2) izborna telo u sklopu ministarstva ali pod kontrolom sudskih organa i (3) nezavisna izborna komisija sastavljena od eksperata koja je direktno odgovorna parlamentu. Unutar ovog modela postoje dva podmodela: (3A) višestranačka izborna komisija sastavljena od predstavnika političkih partija i (3B) nestranačka izborna komisija sastavljena od različitih pojedinaca.

Sa aspekta demokratizacije i demokratskog društva postavlja se pitanje da li je tačno da je nezavisna izborna komisija potrebna u ranijim fazama demokratizacije nego u kasnijem periodu.

U 75% slučajeva ili 15 do 20 vodećih industrijski razvijenih demokratija vladine nezavisne komisije su odgovorne za sprovođenje izbora (*Pastor*, 2007).

Prema podacima (*United Nations Development Program*) vladine izborne komisije postoje tako što od 121 zemlje u razvoju izvršna vlast isključivo vodi izbore u samo 21 zemlji (18%). Kada se radi o nezavisnim izbornim komisijama, one postoje u zemljama Latinske Amerike (70%), zemljama Azije i Pacifika (54%), u zemljama sab-saharne Afrike (50%) i u zemljama istočne i centralne Evrope (71%), (*Pastor*, 2007, 14): Austrija, Estonija, Litvanija, Severna Makedonija, Crna Gora, Srbija, Rusija i dr. imaju nezavisni model izborne administracije. Francuska, Holandija, Mađarska i Slovačka imaju mešoviti model. Nemačka, Engleska, Švajcarska, Belgija, Luksemburg, Norveška, Švedska, Danska, Češka imaju vladin model izborne komisije.

Međutim, uspostavljanje nezavisnih izbornih komisija nisu garancija da će izbori biti uspešni i da će izbori teći potpuno glatko.

Istraživanja od prvih pedeset zemalja u razvoju u periodu 1985-1994 pokazuju da je u 23 zemalja izbori nisu bili uspešni a da su samo tri zemlje od njih imale nezavisne izborne komisije.

Nasuprot tome, od 23 uspešno sprovedih izbora u zemljama u razvoju 12 zemalja je imalo nezavisne komisije dok je 11 njih imalo delimično nezavisne komisije (nisu bile potpuno nezavisne).

Razlika se često pravi i između politički i profesionalno sastavljene izborne administracije.

Izveštaji parlamentarnih skupština Saveta Evrope povodom posmatranja izbora identifikuju zabrinutost izbornih komisija u brojnim članicama:

- nedostatak transparentnosti u aktivnosti centralne izborne komisije
- varjacije u tumačenju procedure brojanja glasova
- politički polarizovana izborna administracija
- kontraverze u načinu izbora članova centralne izborne komisije
- članovi komisije su postavljeni od strane državnih institucija
- dominantna pozija vladajuće partije u izornoj admin.

Pravila dobre prakse venecijanske komisije u izornoj materiji:

1. nezavisna tela treba da budu glavna u primeni izbornih zakona
2. gde nema nezavisnih izbornih tela od političke vlasti, nezavisna i nepristrasne izborne komisije treba da budu uspostavljene na svim nivoima od nacionalnog do lokalnog (od najvišeg do najnižeg)
3. Centralna izborna komisija treba da bude stalna, što znači da u svom sastavu ima makar jednog predstavnika sudske vlasti, predstavnike partija koje su u parlamentu ili one koje su ovojile određeni procenat glasova na izborima. Ta lica treba da budu stručna za pitanja koja se tiču izbora. Takođe, u nju bi mogao da uđe i predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova i predstavnici nacionalnih manjina.
4. Političke partije treba da budu podjednako zastupljene u izbornim komisijama ili da mogu da posmatraju rad nezavisnog tela. Jednakost treba da bude zasnovana strogo na principu proporcionalnosti.
5. Organi koji su imenovali članove izbornih komisija ne mogu ih raspustiti po želji
6. Članovi izbornih komisija treba da budu stalno obučavani.
7. Poželjno bi bilo da se odluke izbornih komisija donose kvalifikovanom većinom ili konsenzusom

Nepriistrasnost omogućava profesionalizam kao i političku ravnotežu. Te dve stvari nisu suprotne već komplementarne.

Ravnoteža uticaja raznih političkih partija u imenovanju članova centralne izborne komisije treba da doprinese u izbegavanju svake vrste nezakonitosti i nepravilnosti.

Međutim, pravila o uspostavljanju izbornih komisija ne mogu da daju čarobno rešenje ukoliko nema želje za saradnjom i primenom prava.

U takvoj situaciji ili će politička većina odlučivati ili će čitav sistem rizikovati da bude blokiran različitim političkim kontraverzama.

2. IZBORNA ADMINISTRACIJA U SRBIJI

Izbornu administraciju u Republici Srbiji čine organi za sprovođenje izbora i to: Republička izborna komisija (RIK), birački odbori i opštinske/ gradske izborne komisije.¹

Izborna regulativa u Srbiji ne poznaje stalnu profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve aspekte izbornog procesa - od evidencije birača, preko organizovanja i sprovođenja izbornog procesa, finansiranja, praćenja uloge medija, do analiziranja i iniciranja usavršavanja izbornog sistema i procesa.

Glavni nedostatak *ad hoc* izborne administracije ogleda se u tome što ona nema stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve i jasno utvrđena pravila.² Uz to postoji i nedovoljna stručnost za obavljanje izbornih radnji. Posao izborne administracije obavljaju lica samo tokom izbornog procesa, a nakon njegovog završetka se vraćaju svojim redovnim aktivnostima.

Sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija, pa i samog RIK-a, kao centralnog organa za sprovođenje izbornog procesa, zavisi od odnosa snaga u republičkom ili lokalnim parlamentima. To dovodi u pitanje nezavisnost od stranačkih uticaja, smanjuje nivo poverenja građana u nepristrasnost odluka u izbornom procesu.

Nadležnosti izborne administracije. Prema trenutnoj regulativi, RIK je nadležan za deo izbornog procesa – neposredno organizovanje i sprovođenje izbora. Inače izborna nadležnost obuhvata: proces kandidovanja, sprovođenje izbora, birački spiskovi i utvrđivanje rezultata

¹ Predlog za promenu izborne administracije u Srbiji, CeSID, Beograd, 2016,

² Zakon o izboru narodnih poslanika kaže da se članovi RIK-a imenuju na četiri godine (tj. koliko traje mandat poslanicima u Narodnoj skupštini), a birački odbori i opštinske/gradske izborne komisije za svake izbore.

izbora. Obe komisije – centralni i lokalni nivo se pojavljuju i u procesu zaštite izbornog prava u slučajevima da neko smatra da su mu nekom radnjom oštećeni u vršenju svog izbornog prava.

3. ŠTA TREBA PROMENITI DA SE POVEĆA KAPACITE I EFIKASNOST IZBORNE ADMINISTRACIJE

Reorganizovati sistem izborne administracije ili reforma sistema izborne administracije: da se uspostavi hijerarhijska struktura između izbornih organa. Republička izborna komisija trebalo bi da bude neposredno nadređen organ opštinskim i gradskim izbornim komisijama i sprovodila bi izbore i na lokalnom nivou. Ulogu sadašnjih radnih tela RIK bi preuzele lokalne izborne komisije.³

Promena načina izbora članova lokalnih izbornih komisija: profesionalizacija rada izbornih komisija i biračkih odbora, da se sastoje od pravnika koji su nezavisni od političkog uticaja.

Usklađivanje i preciziranje nadležnosti izbornih organa (veća ovlašćenja): U Zakonu o izboru narodnih poslanika i Zakonu o lokalnim izborima potrebno je definisati uslove u kojima je moguće postupanje izbornih komisija po službenoj dužnosti. Izborne komisije bi mogle da postupaju po službenoj dužnosti samo u periodu od dana raspisivanja izbora do pet dana nakon dana isticanja roka za uvid u izborni materijal. Među novim ovlašćenjem trebalo bi da se nađe i obavezna organizacija obuke članova biračkih odbora o pravilima i procedurama za rad biračkog odbora, kao i uvođenje sistema testiranja kandidata za članove stalnog sastava biračkog odbora. Potrebno je doneti Pravilnik o procedurama i kriterijumima za izbor i angažovanje konsultanata, trenera i edukatora za obuke članova biračkih odbora. Cilj je da se obuka biračkih odbora sprovede od strane nezavisnih eksperata u oblasti izbornog zakonodavstva. Potrebno je organizovanje i sprovođenje obuka i za sve zaposlene u MDULS i jedinicama lokalne samouprave koji ažuriraju jedinstveni birački spisak u cilju sprečavanja eventualnih problema u ažuriranju ili reviziji biračkog spiska.⁴

³ <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/03/5-Kapacitet-i-efikasnost-izborne-administracije.pdf> (06.06.20)

⁴ Predlog za promenu izborne administracije u Srbiji, CeSID, Beograd, 2016.

MODELS OF ELECTORAL ADMINISTRATION

Abstract

Democratic elections (and their constant political engineering) were an integral part or by many, the crucial element, in developing of a democratic systems of government. Types and characteristics of the electoral administration are also in close connection with the level of legitimacy and the democracy of the electoral process as a whole.

Comparatively speaking, according to how they are formed, the competencies they have, the ways of selection and internal organization one can distinguish three main types of electoral administration: independent model, an executive model (the government model) and a mixed model.

Independent electoral administration model is typical for the newly established democracies or democracies that have been rebuilt after a period of authoritarian rule. It implies that the bodies that conduct elections are independent of the executive branch of government, possesses a certain degree of autonomy and are responsible to the legislative or judicial authorities.

At the other end of the spectrum, there is an executive or government model, that implies different elements in the organization of an electoral administration, that are under the authority of the executive, and is made up of civil servants and is accountable to the executive branch of government (most often to the Ministry of Internal Affairs or the Ministry of Public Administration). This model is typical for most developed democracies characterized by a high level of confidence in the activities of the executive authorities, i.e., in which the trust in the existence of non-partisan, professional and autonomous administration is very high. Finally, there is also so called, mixed model of organization of electoral administration that basically represent a combination of the previous two models.

As the values of well-managed electoral administration the authors emphasize its durability (members electoral administrations are elected for a period longer than the duration of the parliamentary term), impartiality (independence from the influence of the executive power or influence political parties), expertise (knowledge of the electoral process) and focus (performing this function as an exclusive activity and inconsistency of this function with other services).

Keywords: electoral administration, legitimization of power, electoral administration.

* Full Professor, Law Faculty, University of Niš, Serbia; e-mail: peca@prafak.ni.ac.rs.

REFORME IZBORNOG SISTEMA SRBIJE: „OD NEMA IZMENA U IZBORNOJ GODINI“ DO „MENJAMO RADI JAČANJA DEMOKRATIJE“ U SAMO NEKOLIKO MESECI

Sažetak:

U poslednjih godinu dana, na Okruglim stolovima organizovanim na Fakultetu političkih nauka i u okviru pregovora vlasti i opozicije u Narodnoj skupštini pod pokroviteljstvom evropskih parlamentaraca, vođeni su razgovori i predlagana rešenja koja se odnose isključivo na bočne arene izbornog sistema – biračko pravo, biračka evidencija, izborni organi, finansiranje kampanja, predstavljanje u medijima. Ipak, samo nekoliko sedmica pre raspisivanja opštih izbora, u Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima i Pokrajinsku odluku o izboru poslanika u Skupštinu APV unete su izmene koje se odnose na ključne elemente izbornog sistema – snižen je cenzus na 3%, povećan udeo predstavnika manje zastupljenog pola na izbornim listama na 40% i uvedeni dodatni mehanizmi institucionalne zaštite manjinskih partija koje u praksi prirodni prag snižavaju za nešto više od 25%. Analizirajući prednosti i nedostatke prethodnog izbornog modela autor u radu odgovara na pitanje da li navedene izmene doprinose otklanjanju defekata koje važeća izborna pravila proizvode u širem političkom sistemu. Dodatno, u skladu sa iskustvima uočenim u uporednom evropskom izbornom zakonodavstvu, analiziraju se savremeni trendovi personalizacije izbora i predlažu rešenja usmerena na reformu dve ključna elementa proporcionalnog izbornog sistema – veličinu izborne jedinice i tip izborne liste – u cilju ublažavanja hipercentralizacije izbornog sistema Srbije.

Ključne reči: *izborni sistem, izborni cenzus, izborna jedinica, personalizacija izbora, izborna lista*

* Docent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

UVOD

Izborni sistem predstavlja „osnovni element predstavničke demokratije“.¹ „najmanipulativniji politički instrument koji oblikuje partijski sistem i utiče na spektar političkog predstavljanja“,² „zupčanike koji omogućavaju da točkovi demokratije pravilno funkcionišu“.³ Od dizajna izbornih pravila zavisiće ukupna legitimnost sistema, stepen političke inkluzije različitih društvenih grupa, način rešavanja konflikata u jednom društvu. Izborna arhitektura će uticati na to koji će nas političari predstavljati, koje će partije biti zastupljene u parlamentu i hoće li on biti reprezentativan, ko će i kakvu vladu moći da formira i, na kraju, kakve će ona javne politike usvajati i sprovoditi. Kakofonija različitih motiva i interesa, neslaganje političkih elita i stručne javnosti u pogledu ciljeva i rezultata primene postojećih izbornih pravila, ili željenih posledica implementacije novih, ishodovalaće ogromnim varijacijama u porodici izbornih sistema. Za razliku od velikog broja evropskih država u kojima su u poslednjih deceniju ili dve izborna pravila reformisana tako da u prvi plan stave odluku birača i njihovu mogućnost da utiču na to ko će ih predstavljati u parlamentu, u Srbiji su interesi političkih aktera uspešno potiskivali interese građana, bilo odbacivanjem retkih inicijativa za izbornu reformu koje su dolazile uglavnom od stručne javnosti, bilo zatvaranjem sfere javnosti za diskusiju o potrebi reforme izbornih pravila.

Poslanici Narodne skupštine Republike Srbije od 2000. godine biraju se po proporcionalnom izbornom sistemu, sa jednom izbornom jedinicom, petoprocentnim izbornim pragom, D'Ontovom formulom za raspodelu mandata i, za birače, zatvorenim izbornim listama. Pre petooktobarskih promena republički izbori su organizovani četiri puta, primenom tri različita izborna modela – dvokružnim većinskim (1990), proporcionalnim sa devet velikih izbornih jedinica (1992, 1993) i proporcionalnim sa 29 malih i izbornih jedinica srednje veličine (1997). Važeći izborni model institucionalizovan je 2000. godine, u periodu između septembarskih, saveznih i decembarskih, vanrednih republičkih izbora. Novi izborni zakon usvojen je 9. oktobra, samo četira dana nakon petooktobarskih promena, na poslednjem zasedanju Narodne skupštine, posle kojeg je srpski parlament bio raspušten. Zakon je predložila Srpska radikalna stranka i on je usvojen bez ijednog glasa protiv. Interesantno je i da je osim predstavnika predlagača, Tomislava Nikolića, o sistemskom zakonu, koji utiče na sve podsisteme

¹ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 1.

² Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering - An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London: MacMillan Press, 1994, p. ix

³ David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave MacMillan, 2011, p. 2.

političkog sistema, govorio samo jedan poslanik, Džemal Suljević iz Stranke demokratske akcije. Iako ključni izborni instituti sve do 2020. nisu menjani, nekoliko izmena izbornog zakona, donošenje novog Ustava iz 2006, kao i dve odluke Ustavnog suda uticale su na izbornu i političku praksu, te se mogu podvesti pod „male“ reforme.

„Manje“ reforme izbornih pravila odnosile su se na: karakter poslaničkog mandata (slobodni/stranački vezani); ukidanje zakonskog izbornog praga za partije nacionalnih manjina koje u raspodeli mandata učestvuju ukoliko dosegnu „prirodni prag“ (maksimalna prepreka koju „manjinske partije“ moraju da preskoče iznosila je oko 0,39% glasova, ali u zavisnosti od broja „rasutih“ glasova mogla je biti i niža); institucionalizovanje kvota za manje zastupljeni pol (na svakom trećem mestu na izornoj listi morao se nalaziti predstavnik manje zastupljenog pola, u slučaju Srbije uvek se radilo o ženama); zatvaranje izbornih lista i za političke partije (do izmena zakona 2011. godine birači nisu mogli da menjaju redosled kandidata na izornoj listi, ali su partije i stranačka rukovodstva, nakon izbora, bili u prilici da dodeljuju mandate kandidatima nezavisno od redosleda na njoj). Ključni izborni instituti – veličina izborne jedinice, tip i visina izbornog praga za „građanske“ partije, formula za raspodelu mandata, način kandidovanja i tip izborne liste (zatvorena blokirana, zatvorena neblokirana/fleksibilna ili otvorena) – od kojih i zavise najvažnije političke posledice primene izbornih pravila, međutim, nisu menjani dvadeset godina.

Kada je u jeku građanskih demonstracija u toku 2019. godine formiran stručni tim za zadatak da izradi preporuke za unapređenje izbornog zakonodavstva pitanje izbornog sistema s razlogom je stavljeno u drugi plan. U fokusu preporuka nalazile su se oblasti koje u hibridnim režimima onemogućavaju ravnopravno nadmetanje vlasti i opozicije. Naime, u režimima kompetitivnog autoritarizma visok stepen prednosti koji ostvaruje vladajući režim zasnovan je na neravnopravnim uslovima izborne utakmice sa posebnim naglaskom na tri oblasti: jednakost pred zakonom, jednak pristup resursima i jednak pristup medijima. U režimima kompetitivnog autoritarizma „sudije“ i „sudijske organizacije“ (državni tužioci, sudije, organi za sprovođenje izbora, kontrolna i regulatorna tela) su pristrasne i formirane tako da sistematski donose odluke u korist vladajuće partije, predstavnici režima direktno koriste državne resurse i ostvaruju monopol u oblasti privatnog finansiranja, dok je opozicionim partijama i političarima, ali i ostalim javnim

delatnicima koji kritikuju režim, uskraćen pristup medijima sa nacionalnom pokrivenošću, javnim ali i privatnim, koji dopiru do najvećeg dela biračkog tela.⁴

U skladu sa idejom da promena bazičnih izbornih instituta u izbornoj godini ne spada u dobru demokratsku praksu otpočeli su i razgovori vlasti i opozicije na Fakultetu političkih nauka, nastavljani kasnije, u okrnjenoj formi zbog odbijanja dela opozicije koja je proglasila bojkot da u njima učestvuje, u Narodnoj skupštini i pod pokroviteljstvom evropskih parlamentaraca. Rešenja koja su predlagana odnosila su se isključivo na bočne arene izbornog sistema – biračko pravo, biračka evidencija, izborni organi, finansiranje kampanja, predstavljanje u medijima – i popravljavanje izbornih uslova u cilju održavanja slobodnih i poštenih izbora. Iako ni na tom planu nije postignut ozbiljan napredak jer su promene bile pre svega tehničkog karaktera, jedan deo javnosti iznenadila je promena izbornih instituta u parlamentu, samo nekoliko sedmica pre raspisivanja izbora, jer o njima u toku 2019. godine razgovori uopšte nisu vođeni. Pravedajući promenu većim stepenom inkluzivnosti, a zapravo u cilju uvlačenja većeg broja aktera u izbornu trku, režim je snizio izborni cenzus sa 5% na 3%. Kako su javnomnjenjska istraživanja pokazivala da se iznad izbornog cenzusa, od partija koje će učestvovati na izborima, nalaze samo Srpska napredna stranka i Socijalistička partija Srbije, ali i da postoji nekoliko izbornih lista koje imaju šanse da pređu cenzus od 3%, režim je odlučio da „obogati“ ponudu u parlamentu snižavanjem granice za sticanje parlamentarnog statusa.

Snižavanje izbornog cenzusa, kao potez kome je u osvit izborne kampanje pribegla Srpska napredna stranka, predstavlja zapravo potez koji je potpuno očekivan u nedemokratskim režimima. U većini autoritarnih i hibrdnih režima reforma izbornih pravila se odvija po sličnoj matrici.⁵ Kako je selekcija vođe i liderskog tima oko njega obavljena i pre samih izbora, režim bira strategiju kojom se obezbeđuje ostanak na vlasti uz uvlačenje opozicionih partija u izborni proces. U takvim režimima reformski podsticaj je dvojak. Pored očuvanja i obezbeđenja kontrole nad parlamentom i političkim institucijama, režim otvaranjem prostora za opoziciju stvara privid demokratskog legitimiteta kod građana i ojačava poljuljanu međunarodnu reputaciju. Ovakvo ponašanje vladajućih elita nije iznenađujuće. Uostalom, dok u demokratskim društvima izbori predstavljaju mehanizam kojim se alociraju pozicije moći i autoriteta i izabrani predstavnici države

⁴ Steven Levitsky & Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 9-12.

⁵ Dušan Vučićević, *Mešoviti izborni sistemi – struktura, geneza i posledice*, Beograd: Službeni glasnik, 2020 (pred izlaženjem)

odgovornim, u autoritarnim i hibridnim režimima oni se koriste kao sredstvo legitimizacije. Pojednostavljeno, cilj reforme je osigurati dovoljno, ali ne i previše pluralizma koji režim ne bi mogao da podnese.

Da je režim reformi izbornih pravila pristupio isključivo sa jednim ciljem i ne obraćajući pažnju na realne nedostatke ukazuju i preostale dve promene. Formalno gledano, na predlog opozicione poslanice, uvećan je udeo predstavnika manje zastupljenog pola na izbornim listama sa 33% na 40%. Dok je prethodno rešenje podrazumevalo da se na svakom trećem mestu na listi mora naći predstavnik manje zastupljenog pola novo je utvrdilo da se u svakih pet mesta mora naći njih dvoje. U praksi, međutim, u opštinama koje imaju male lokalne skupštine, postoji mogućnost da broj odbornica bude i manji ako partije njih kandiduju na pozicijama 4 i 5, 9 i 10. Druga promena je bila još nepromišljenija. Naime, u pravne akte koji regulišu izbore na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, uneta je odredba nepoznata u uporednoj praksi, kojom se izborni količnici manjinskih lista u postupku raspodele mandata uvećavaju za 35%. Praktično, ova promena je značila da se broj glasova manjinskih lista pre raspodele uvećava za 35%. S jedne strane, izmena bi omogućila da u nacionalno mešovitim opštinama manjinska izborna lista osvoji većinu mandata u odnosu na „građansku“ listu u hipotetičkoj raspodeli glasova 33%/44%. S druge strane, izborne liste koje na lokalnim izborima nastupaju kao građanske, poput Socijaldemokratske partije Srbije Rasima Ljajića, bile bi u neravnopravnom položaju u odnosu na liste Muamera Zukorlića i Sulejmana Ugljanina. Kada je u SDPS-u uočen potencijalni problem, reagovalo se, te je samo desetak dana nakon izmena zakona usvojeno i njihovo autentično tumačenje u parlamentu prema kome se navedena odredba – uvećanje za 35% – odnosi samo na liste koje imaju manje od 3% glasova. Ni autentično tumačenje nije međutim lišeno apsurdna jer će po noveliranom rešenju manjinska partija koja osvoji između 2,5% i 3% glasova imati više mandata od one koja dobije poverenje 3-3,5% birača na izborima.

Ostatak priloga podeljen je u dve celine. Iako u široj javnosti postoji raširen stav da je izborni sistem Srbije sličan najvećem broju proporcionalnih sistema koji postoje u svetu, situacija je zapravo potpuno drugačija. U narednom odeljku, u širokom potezu, prikazujemo ključne karakteristike izbornih sistema koji se primenjuju u uporednoj evropskoj izbornoj praksi. Praktično, osim Crne Gore, nijedna evropska država nema proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim blokiranim izbornim listama. Ova dva bazična izborna instituta predstavljaju ključne uzroke defekata koje srpski izborni sistem proizvodi u ukupnom

funkcionisanju političkog sistema. Na te defekte, kao i moguća rešenja za njihovo otklanjanje, osvrćemo su u poslednjem odeljku saopštenja.

1. IZBORNI SISTEMI U UPOREDNOJ EVROPSKOJ PRAKSI

Premda klasifikacija izbornih sistema nije jednostavna jer postoje velike varijacije u kombinovanju različitih izbornih instituta i političkim posledicama koje proizvode,⁶ zbog nedostatka prostora, nećemo detaljnije ulaziti u pomenute dileme. Pojednostavljeno, izborni sistemi se mogu podeliti u nekoliko većih izbornih porodica unutar kojih postoje različite varijante: većinske, proporcionalne, mešovite i ostale (npr. sistem pojedinačnog neprenosivog glasa, ograničeno glasanje).⁷ Prateći istorijsku vertikalnu razvoju izbornih pravila moguće je prepoznati sve izraženiji trend uvođenja inkluzivnijih/proporcionalnijih izbornih sistema, pri čemu se u poslednjih nekoliko decenija sve veći broj promena kreće u pravcu napuštanja zatvorenih izbornih lista, omogućavanja biračima da odluče ko će ih predstavljati u zakonodavnim telima i posledičnom jačanju unutarpartijske kompeticije između individualnih kandidata.⁸ Otvaranje izbornih lista u skladu je sa prethodnim trendom napuštanja većinskih izbornih sistema jer izborni modeli postaju inkluzivniji i propulzivniji, ovaj put na unutarpartijskoj dimenziji, omogućavajući biračima da individualnim glasovima kandidate koje partije postavljaju na niske pozicije na izbornim listama nagrade parlamentarnim mestom. Trend uvećanja uticaja građana na izbornu odluku u skladu je i sa sve većim brojem izbornih reformi koje se odvijaju pod direktnim ili indirektnim uticajem građana.⁹

Od 45 država na tlu Evrope, na izborima za donje domove parlamenta, samo se u tri koriste većinski sistemi.¹⁰ U Ujedinjenom Kraljevstvu i Belorusiji primenjuje se sistem relativne većine (first-past-the-post), a u Francuskoj sistem apsolutne većine (two-round-system). U osam država, u različitim modalitetima, kombinuju se većinski i proporcionalni izborni instituti u

⁶ David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave MacMillan, 2011, pp. 4-11.

⁷ Andrew Reynolds, Ben Reilly & Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 28; vidi i: Michael Gallagher & Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁸ Josep Colomer, "The Strategy and History of Electoral System Choice", In J. Colomer (ed.) *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2004, p. 3-78.

⁹ Alan Renwick, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

¹⁰ Svi podaci o izbornim sistemima evropskih država preuzimani su sa zvaničnih sajtova nacionalnih parlamenata i izbornih komisija, ili iz zakona koji regulišu izbornu materiju, kao i sa sajtova Interparlamentarne unije (datum pristupa: 29-31. maj 2020. godine)

okviru neke varijante mešovitog izbornog sistema. U Italiji i Monaku birači imaju samo jedan glas, nominalni, kojim se raspodeljuju i mandati u proporcionalnom segmentu izbora (većinski sistemi sa kompenzacijskom listom). Mađarska ima glasovno-kompenzacijsku, a Nemačka mandatno kompenzacijsku varijantu mešovitog sistema, dok se u Rusiji, Litvaniji, Moldaviji i Andori koriste paralelni mešoviti sistemi.¹¹ Preostale 34 države u Evropi pripadaju široj porodici proporcionalnih izbornih sistema. U dve, Republici Irskoj i Malti, na snazi je sistem pojedinačnog prenosivog glasa (STV), koji je zasnovan na malim izbornim jedinicama, preferencijalnom glasanju za kandidate i složenom sistemu raspodele mandata unutar jedinica, ali koji rezultira proporcionalnim ishodima.¹² Ostale države imaju proporcionalne sisteme zasnovane na listama, pri čemu devet država ima zatvorene blokirane liste (Albanija, Bugarska, Crna Gora, Severna Makedonija, Portugalija, Rumunija, Srbija, Španija, Turska), devet fleksibilne, odnosno zatvorene neblokirane liste (Austrija, Belgija, Hrvatska, Češka, Island, Holandija, Slovačka, Švedska, Ukrajina), deset otvorene liste (Bosna i Hercegovina, Kipar, Estonija, Finska, Grčka, Letonija, Norveška, Poljska, San Marino, Slovenija¹³), tri koriste sistem panaširanja, dok Danska omogućava političkim partijama da odaberu između više modela kandidovanja (u osnovi ti modeli se mogu svesti na otvorene i fleksibilne liste).¹⁴

Razlike između navedenih tipova izbornih lista svode se na stepen uticaja koji birač ima na to ko će ga predstavljati u parlamentu.¹⁵ U državama sa zatvorenim blokiranim listama birač glasa isključivo za listu u celini, a partija osvojene mandate u procesu raspodele dodeljuje prema unapred utvrđenom redosledu kandidata. Kod otvorenih lista birač glasa za kandidata ili više njih unutar jedne izborne liste, a partija je u obavezi da osvojene mandate dodeli onim kandidatima koji su osvojili najveći broj preferencijalnih glasova. Uticaj birača na izbor kandidata kod otvorenih lista je maksimalan. Fleksibilne odnosno zatvorene neblokirane liste nalaze se negde između dva pomenuta ekstrema. Kod njih preferencijalni glasovi birača imaju određeni uticaj na

¹¹ v. više u: Dušan Vučićević, *Mešoviti izborni sistemi – struktura, geneza i posledice*, Beograd: Službeni glasnik, 2020 (pred izlaženjem)

¹² Michael Marsh, "Electoral System in Context: Ireland", In Erik Herron, Robert Pekkanen & Matthew Shugart (eds.) *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 651-672.

¹³ Slovenija ima proporcionalni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate unutar jednomandatnih izbornih jedinica, ali su poslanici izabrani isključivo glasovima birača, pa slovenački model istraživači ubrajaju u širu grupu proporcionalnih sistema sa otvorenim listama.

¹⁴ Jorgen Elklit, „Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or Is it the Other Way Round?)“, In M. Gallagher & P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 453-472.

¹⁵ Alan Renwick & Jean-Benoit Pilet, *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2016; Gianluca Passarelli, *Preferential Voting Systems: Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2020.

izbor, ali nije bez značaja ni redosled na listi koji je utvrdilo partijsko rukovodstvo. Uporedna rešenja kod fleksibilnih lista se razlikuju od države do države i uključuju različit broj preferencijalnih glasova koje birač ima, mogućnost da se glasa samo za kandidate ili i za listu u celini i različiti udeo glasova koji individualni kandidati moraju da osvoje da bi ušli u parlament. U Češkoj, na primer, birači imaju četiri preferencijalna glasa, a da bi bio izabran kandidat mora da osvoji više od 5% glasova liste sa koje je kandidovan u izornoj jedinici. U Hrvatskoj birači imaju jedan glas, a granica je postavljena na 10% glasova koji su pripali listi. U Austriji se utvrđuju različite granice za različite nivoe raspodele mandata (14%, 10%, 7%), a u belgijskom komplikovanom modelu unutarpartijske raspodele glasovi dati za listu u celini idu kandidatima koji se nalaze na početnim pozicijama. Od odabranog mehanizma zavisi i stepen uticaja birača unutar fleksibilnih lista. Konačno, poslednja varijanta, panaširanje omogućava biračima da glasaju ne samo za kandidate unutar jedne izborne liste, već i za kandidate većeg broja izbornih aktera. U Švajcarskoj birač ima mogućnost da odabere jednu od šest varijanti kako će iskoristiti glasove koji su mu na raspolaganju, a kojih ima onoliko koliko se poslanika bira u izornoj jedinici.

Od devet evropskih država koje imaju zatvorene blokirane liste, na kojima birač nema nikakav uticaj na odabir kandidata sa izborne liste, samo u dve cela država je konstituisana kao jedna izborna jedinica – u Srbiji i Crnoj Gori. U ostalim se uglavnom kombinuju male, srednje i velike izborne jedinice. Efekat veličine izborne jedinice posebno je značajan u sistemima sa zatvorenim blokiranim listama. Naime, u velikim izbornim jedinicama ne samo da birač nema direktan uticaj na izbor kandidata nego glasa za jedinstvenu listu sa velikim brojem kandidata koji kasnije, u parlamentu, nisu vezani za određenu teritorijalnu jedinicu, te i nemaju potrebu za bilo kakvim održavanjem veze sa izbornom bazom. U takvim izbornim modelima dolazi do hipercentralizacije kandidacijskog i selekcijskog postupka, a izabrani poslanici imaju odgovornost samo prema partijskoj centrali zahvaljujući kojoj su se i našli na visokoj poziciji na listi. Osim Severne Makedonije koja ima šest izbornih jedinica jednake veličine u kojima se bira po 20 poslanika, u ostalim državama izborne jedinice su različite veličine – Španija (1-36 poslanika), Turska (2-35), Portugalija (2-48), Albanija (3-34), Bugarska (4-16), Rumunija (4-29). Prosečna veličina izborne jedinice u tim državama je: 6,74 (Turska), 7 (Španija), 7,65 (Rumunija), 7,74 (Bugarska), 10,45 (Portugalija), 11,67 (Albanija). Izborne jedinice srednje veličine tako ublažavaju hipercentralizovanost proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim

izbornim listama. Za razliku od pomenutih država 81 poslanik crnogorskog, odnosno 250 poslanika srpskog parlamenta biraju se u jedinstvenoj izbornoj jedinici. I dok se za Crnu Goru i mogu naći opravdanja za ovakvo rešenje, jer se radi o teritorijalno i brojčano maloj državi sa nešto više od 500.000 birača, u Srbiji ključni defekti u funkcionisanju izbornog sistema proističu upravo iz, u uporednoj izbornoj praksi, gotovo nepostojećeg kombinovanja dva izborna instituta: zatvorenih blokiranih izbornih lista i jedinstvene izborne jedinice.

2. DEFEKTI IZBORNOG SISTEMA SRBIJE I OPCIJE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE

Poslednje promene izbornih zakona predstavljene su javnosti u manipulativnom maniru koji je karakterističan za režim Aleksandra Vučića i Srpske napredne stranke. Iako snižavanje izbornog cenzusa sa 5% na 3% predstavlja strategiju koja je karakteristična za nedemokratske režime i usmerena na očuvanje kontrole nad parlamentom i političkim institucijama uz otvaranje prostora za opoziciju radi stvaranja privida legitimiteta kod građana i međunarodnih aktera, sam čin je javnosti predstavljen kao „ogroman demokratski iskorak kako bi narod imao više predstavnika“ (Vladimir Đukanović), učinjen „radi jačanja demokratije i pluralizma“ (Jadranka Joksimović) i „podizanja reprezentativnosti parlamenta“ (Aleksandar Vučić). Pojedini predstavnici režima tvrdili su i da je cenzus od 3% uobičajeniji u uporednoj praksi od petoprocentnog kakav je Srbija imala pre reforme. Ne samo da navedena tvrdnja nije tačna, nego se i u gotovo svim slučajevima država koje imaju izborni cenzus od 3% ili niži radi o izbornim modelima u kojima je država podeljena na veći broj malih ili izbornih jedinica srednje veličine. U njima zapravo veličina izborne jedinice preuzima na sebe ulogu izbornog cenzusa (efektivni izborni cenzus). Portugalija na primer nema zakonom utvrđen izborni cenzus, ali se samo u dve od 22 izborne jedinice (Lisabon i Porto) bira više od 19 poslanika. U praksi to znači da je efektivni izborni cenzus (prirodni prag) u 20 izbornih jedinica najmanje 5%, a u najvećem broju njih i daleko iznad 10%. Tvrdnja da srpski izborni sistem nije reprezentativan takođe ne stoji jer prema empirijskim kriterijumima on zapravo spada u hiperreprezentativne sisteme.¹⁶

¹⁶ Matthew Shugart, „“Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative“, In M. Shugart & M. Wattenberg (eds), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 25-51; Dušan Vučićević & Milan Jovanović, „Reforma izbornog sistema u Srbiji: prepreke i perspektive“, *Srpska politička misao (posebno izdanje)*, 2015, str. 87-119.

Prednosti proporcionalnih izbornih sistema u odnosu na većinske dokumentovane su u velikom broju izbornih studija. Jedna od ključnih odnosi se na verno preslikavanje raspoloženja biračkog tela, pružanje podjednake šansi svim političkim partijama da imaju poslanike u parlamentu, ali i građanima i njihovim interesima da, shodno svojoj snazi i udelu u biračkoj populaciji, dostojno budu predstavljeni u parlamentu. Izbornim dizajnom iz 2000. godine puna proporcionalnost, koja se postiže konstituisanjem Srbije kao jedinstvene izborne jedinice, ograničena je ustanovljavanjem relativno visokog izbornog cenzusa od 5%. Prema pretpostavljenim namerama izbornih dizajnera, visoka frakcionalizacija srpskog parlamenta bila bi ograničena postavljanjem prepreke od 5% glasova koju manje relevantni izborni akteri ne bi bili u stanju da preskoče. Time bi mesta u poslaničkim klupama bila rezervisana samo za one političke partije i interese biračkog tela koji uživaju značajnu podršku u ukupnoj biračkoj populaciji. U stvarnosti, međutim, navedeno rešenje ne dovodi do umanjavanja parlamentarne frakcionalizacije. Raširena praksa formiranja kripto-koalicija, na kojima se uz relevantne partije „šlepaju“ i one sa malom podrškom u biračkom telu, dovodi do toga da je srpski parlament izuzetno frakcionalizovan. Primera radi, iako su nakon izbora 2014. godine petoprocentni izborni prag preskočile samo četiri izborne liste, radi se samo o prividu ublažavanja frakcionalizacije parlamenta jer su se na tim listama nalazili predstavnici 24 različitih stranaka. Ovakav podatak, koji se ponavlja u svim izbornim ciklusima, dovodi nas do prvog nedostatka važećeg izbornog modela.

Bez obzira na relativno visok, zakonom utvrđen izborni cenzus, izborni sistem Republike Srbije je i pre reforme iz 2020. bio hiperreprezentativan. Hiperreprezentativnost izbornog modela posledica je prakse formiranja širokih koalicija u kojima se nalaze i partije sa malom podrškom u biračkom telu. Na takvu praksu moguće je uticati jedino ustanovljavanjem diferenciranog izbornog cenzusa za partije koje na izborima nastupaju samostalno i one koje to čine unutar koalicionih izbornih lista. Diferencirani izborni prag, međutim, nije bio tema rasprave u parlamentu, a vladajuća koalicija je odlučila da izborni prag dodatno snizi bez ustanovljavanja više prepreke za koalicione liste što je veoma često rešenje u uporednoj izbornoj praksi. Najilustrativniji primer apsurdnosti snižavanja cenzusa na 3%, bez uvođenja diferenciranog praga za koalicije, na parlamentarnim izborima 2020. je izborna lista Ujedinjene demokratske Srbije (UDeS). Pomenutu koalicionu listu, koja će se boriti da preskoči cenzus od 3%, čini čak 11 različitih organizacija (Vojvođanski front, Srbija 21, Liga socijaldemokrata Vojvodine,

Stranka moderne Srbije, Građanski demokratski forum, Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Demokratski blok, Zajedno za Vojvodinu, Unija Rumuna Srbije, Vojvođanska partija, Crnogorska partija), a na njoj se nalaze i „odbegli“ članovi Demokratske stranke, kao i Socijaldemokratske stranke.

Pored već pomenute hiperreprezentativnosti i visoke parlamentarne frakcionalizacije, ostali nedostaci posledica su istovremenog korišćenja dva izborna instituta: jedne izborne jedinice i zatvorenih blokiranih izbornih lista. Glavne mane mogu se svesti na: slabu komunikaciju birača i njihovih predstavnika; depersonalizovanost poslanika i nepostojanje odgovornosti prema izornoj bazi; preveliki uticaj stranačkih organa i lidera prilikom formiranja izbornih lista što dovodi do toga da građani glasaju, ali ne biraju poslanike; i deformaciju teritorijalnog predstavljanja, odnosno slabu geografsku reprezentativnost srpskog parlamenta.

Slaba komunikacija između građana i njihovih predstavnika u parlamentu, kao i depersonalizacija poslanika i odsustvo, odnosno slabljenje odgovornosti prema izornoj bazi – biračima koji su za njih glasali – posledica su postojanja jedne izborne jedinice i izbornih lista na kojima birači ne mogu da menjaju redosled kandidata na njoj, već da isključivo glasaju za listu u celini. Struktura glasačkog listića i način na koji kandidati na njega dospevaju, glasanje za liste i nepostojanje preliminarnih izbora u procesu selekcije i nominacije kandidata, u kombinaciji sa jednom izbornom jedinicom u kojoj se dodeljuje svih 250 poslaničkih mandata, pozicioniraju izborni sistem Srbije, na unutarpartijskoj dimenziji, u red hipercentralizovanih sistema, izbornih modela u kojima partije i stranačka rukovodstva dominiraju nad kandidatima. U takvoj situaciji, kada poslanici ne predstavljaju određenu izbornu jedinicu, već sve birače u Republici Srbiji, nemoguće je očekivati drugačiji odnos poslanika prema građanima. Jednostavno, svaki poslanik predstavlja sve građane Republike Srbije, iz čega ne mogu da proisteknu obaveze za, makar povremenim, održavanjem komunikacije sa biračima.

Ovakvi nedostaci pokušavaju se otkloniti *ad hoc* rešenjima, poput projekta „Ljudi na prvom mestu“, u kome je, kroz saradnju Centra za slobodne izbore i demokratiju i podršku USAID-a, otvoreno 12 poslaničkih kancelarija u opštinama/gradovima u Srbiji. Analiza efekata sličnih projekata pokazuje, međutim, da oni ne uspevaju da ispune osnovni cilj – uspostavljanje i podizanje nivoa direktne komunikacije između građana i narodnih poslanika – kao i da veliki broj građana u opštinama i gradovima obuhvaćenim projektom nije upoznat sa činjenicom o postojanju takvih poslaničkih kancelarija. O nepostojanju odgovornosti narodnih poslanika

prema građanima, pa čak i prema onim biračima iz lokalnih sredina iz kojih i sami poslanici dolaze, svedoče i relativno česti primeri u kojima poslanici donose odluke ne vodeći računa o direktnim interesima opština u kojima žive. Tako je, na primer, poslanica iz Majdenpeka 2010. godine u Narodnoj skupštini glasala za predlog Zakona o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava i tako direktno podržala ukidanje suda i tužilaštva u Majdenpeku.¹⁷

Hipercentralizacija izbornog sistema Srbije uzrokovana je i načinom selekcije i nominacije kandidata za narodne poslanike. Na izbornu listu se dolazi voljom stranačke elite, užeg partijskog rukovodstva i stranačkog lidera, a birači ne mogu da izmene redosled kandidata na listi. Prevelik uticaj stranačkih organa i lidera prilikom formiranja izbornih lista dovodi do toga da građani glasaju, ali ne biraju narodne poslanike. Kako građani ne mogu ni da nagrade poslanike čijim su parlamentarnim radom zadovoljni, ni da kazne one parlamentarce kojima su nezadovoljni, kandidati više pažnje posvećuju poziciji na listi nego pridobijanju poverenja birača. Odnos prema partijkom rukovodstvu i, u krajnjoj instanci, stranačkom šefu time postaje jedini kriterijum za ulazak u parlament jer visoko mesto na zatvorenoj izornoj listi u iole većim partijama garantuje siguran poslanički mandat. Ovim se praktično derogira neposrednost izbora jer birač, posebno u situaciji kada je cela država konstituisana kao jedna izborna jedinica, glasajući za listu glasa i za niz pojedinaca bez šire podrške, koji su voljom stranačke elite dospeli na listu. Centralizacija selekcije i nominacije kandidata u procesu kreiranja redosleda na zatvorenoj izornoj listi otišla je korak dalje u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa kada „lojalne partijske drugove“ na listama zamenjuju „lojalni partijski rođaci“.¹⁸

Končano, poslednja mana izbornog modela sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim izbornim listama odnosi se na deformaciju teritorijalnog predstavljanja, odnosno slabu geografsku reprezentativnost srpskog parlamenta. Deformacija teritorijalne reprezentacije je dvojak. S jedne strane, radi se specifičnoj metropolizaciji političke reprezentacije koja se ogleda u natpredstavljenosti velikih gradova, posebno Beograda i Novog Sada. S druge strane, ogroman broj jedinica lokalne samouprave nema direktnog predstavnika u nacionalnom zakonodavnom telu. Radi se pre svega o opštinama koje po različitim kriterijumima spadaju u izrazito nerazvijene. Od 174 opština i gradova u Republici Srbiji u gotovo svim sazivima od uvođenja važećeg izbornog modela sa jednom izbornom jedinicom više od polovine jedinica lokalne

¹⁷ „Regionalizacija, decentralizacija i ravnomerni regionalni razvoj u praksi“, 22.11.2010.

¹⁸ „Šapić za izbore kandidovao majku, oca i rođaka“, 17.3.2016; „Familijski na izbore: Demokrate na listu stavio užu i širu rodbinu“, 13.4.2016

samouprave ostaje bez predstavnika u Narodnoj skupštini. Na kraju poslednjeg saziva Narodne skupštine (2016-2020) predstavnike u srpskom parlamentu nije imalo 107 od 174 opština.¹⁹ Situacija se verovatno neće promeniti ni nakon izbora 2020. godine. O tome svedoči i izborna lista „Aleksandar Šapić – pobeda za Srbiju“ kojoj bi verovatno bolje pristajalo ime „pobeda za Beograd“ jer se od prvih 34 mesta na izbornoj listi na čak 33 nalaze kandidati sa prebivalištem u Beogradu.

Ekstremnost izbornog sistema Srbije – njegova hiperrepresentativnost i hipercentralizovanost – proizvode defekte u širem političkom sistemu. Hipertrofiranost i okoštalog političkog vođstva u partijama, koje kontroliše procese nominacije i selekcije kandidata na izborima, bez ikakvog upliva birača na odluku ko će ih predstavljati, otežava i gotovo onemogućava pojavu novih lica na političkoj sceni. Nepostojanje unutarpartijske demokratije preslikava se i na najviše zakonodavno telo u kome poslanici vladajuće većine umesto da kontrolišu izvršnu vlast postaju poslušni izvršitelji naloga predsednika Republike i Vlade u kojoj i sede ključni ljudi iz srpskih političkih partija. Kako je sudbina poslanika zavisna od volje partijskih vrhuški ne treba očekivati promenu u odnosu zakonodavne i izvršne vlasti čak i ako bi se uspostavili uslovi za održavanje slobodnih i poštenih izbora. Obezbeđivanje ravnopravnih izbornih uslova vratilo bi nas zapravo na period pre 2012. godine kada je Srbija bila demokratija niskog kvaliteta, pre svega zbog toga što nije uspostavljena horizontalna odgovornost vlasti. Situaciju dodatno otežava i činjenica da se proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim blokiranim izbornim listama primenjuje na izborima na svim nivoima – republičkom, pokrajinskom i lokalnom.

¹⁹ „Biram koga biram“, 19.5.2020.

ZAKLJUČAK

Izmene zakona koje je samo nekoliko sedmica pre raspisivanja parlamentarnih izbora 2020. godine sproveo režim Aleksandra Vučića i Srpske napredne stranke nisu bile usmerene na otklanjanje nedostataka izbornog sistema u Srbiji. Naprotiv, snižavanjem izbornog cenzusa, u budućnosti, neki od defekata biće samo još više izraženi. Iako nije bilo očekivano da će u toku razgovora vlasti i opozicije na Fakultetu političkih nauka biti otvorena tema izmene bazičnih izbornih instituta, pre svega zbog toga što se izborni sistem ne menja u izbornoj godini, barem onda kada ne postoji konsenzus ključnih političkih aktera, jednostrana promena izbornog zakona, bez javne rasprave i praktično nametanjem odozgo, otvoriće prostor za razmatranje prednosti i mana važećeg izbornog modela. I premda je opravdano postaviti pitanje da li uopšte treba pristupiti celovitoj i sistematičnoj reformi izbornog sistema u trenutku kada Srbija po ocenama svih međunarodnih evaluatora pripada hibridnim režimima, treba imati u vidu da defekti u funkcionisanju političkog sistema Srbije koji su u vezi sa izbornim pravilima nisu posledica isključivo specifičnog konteksta u kome se primenjuje izborni sistem sličan modelima iz evropske izborne prakse, već upravo jedinstvenosti srpskog izbornog modela koji u sebi kombinuje dva najmanje poželjna izborna instituta unutar porodice proporcionalnih izbornih sistema – jednu izbornu jedinicu i zatvorene blokirane izborne liste.

Istovremeno, ovaj prilog ukazuje stručnoj, ali i široj javnosti, na, prema autoru, pogrešnu pretpostavku i lažnu dilemu da su svi nedostaci posledica korišćenja proporcionalnog sistema i da je jedino rešenje za njihovo otklanjanje uvođenje drugog ekstrema – većinskog izbornog sistema. U drugom odeljku prikazali smo da se na tlu Evrope od 34 država sa proporcionalnim izbornim sistemom samo u devet koriste zatvorene blokirane izborne liste, a da su samo dve – Srbija i Crna Gora – konstituisane u jednu izbornu jedinicu. Potencijalna reforma stoga bi morala da otvori dva ključna pitanja: uvećanje broja izbornih jedinica i napuštanje sistema zatvorenih blokiranih lista koje onemogućavaju građanima da izaberu svoje predstavnike. Pri tome je pitanje veličine i broja izbornih jedinica važnije jer je bilo koji vid otvaranja izbornih lista (fleksibilne ili otvorene) u sadašnjem modelu sa jednom izbornom jedinicom praktično neizvodljiv. Bez povećanja broja izbornih jedinica birači bi na biralištima morali da odluče da li glasaju za jednog /ili više/ kandidata sa izborne liste na kojoj se nalazi 250 imena i prezimena. Uzevši u obzir veliki broj lista koje učestvuju na izborima u Srbiji izborna odluka, kao i sam glasački listić, izgledali bi još kompleksnije, kao što bi, i danas ogromni, problemi u radu

biračkih odbora postali još izraženiji. Stoga bi otvaranju izbornih lista moralo da prethodi i povećanje broja izbornih jedinica. Otvaranje lista i uvećanje broja izbornih jedinica dve su opcije koje je osim proporcionalnog sistema moguće primeniti i unutar mešovutih, dok bi druga promena bila poželjna i pri uvođenju proporcionalnog sistema sa direktnim glasanjem za kandidate u jednomandatnim jedinicima (Slovenija) što je i bio reformski predlog radne grupe formirane pre više od deset godina u kojoj su učestvovali i profesori sa Fakulteta.²⁰

²⁰ O prednostima i manama primene različitih izbornih modela videti detaljnije u: Nacionalna koalicija za decentralizaciju, *Reforma izbornog sistema Republike Srbije: šest alternativnih modela*, Niš: Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2019.

LITERATURA:

- Colomer, J. (2004). The Strategy and History of Electoral System Choice. In J. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 3-78). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Elklit, J. (2005). Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or Is it the Other Way Round?). In M. Gallagher & P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 453-472). Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, D. (2011). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
- Levitsky, S. & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, M. (2018). Electoral System in Context: Ireland. In E. Herron, R. Pekkanen & M. Shugart, *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 651-672). Oxford: Oxford University Press.
- Nacionalna koalicija za decentralizaciju (2019). *Reforma izbornog sistema Republike Srbije: šest alternativnih modela*. Niš: Nacionalna koalicija za decentralizaciju.
- Passarelli, G. (2020). *Preferential Voting Systems: Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renwick, A. & Pilet, J. (2016), *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynolds, A., Reilly, B. & Ellis, A. (2008). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering - An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: MacMillan Press.
- Shugart, M. (2001). "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In M. S. Shugart, & M. Wattenberg, *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.
- Vučičević, D., & Jovanović, M. (2015). Reforma izbornog sistema u Srbiji: prepreke i perspektive. *Srpska politička misao (posebno izdanje)*, 87-119.
- Vučičević, D. (2020), *Mešoviti izborni sistemi: struktura, geneza i posledice*, Beograd: Službeni glasnik.

ELECTORAL SYSTEM REFORM IN SERBIA: FROM „NO CHANGES IN THE ELECTION YEAR“ TO „CHANGES FOR THE SAKE OF DEMOCRACY“ IN JUST A FEW MONTHS

Abstract

In the past year, at the Round Tables organized at the Faculty of Political Science in Belgrade, as well as during the negotiations between the government and the opposition held at the National Parliament mediated by the European Parliament Members, the proposed solutions dealt exclusively with the side arenas of the electoral system - suffrage, voter records, election bodies, campaign financing and access to media. Nevertheless, only a few weeks before the general elections were called, the Law on the Election of Members of the Parliament, the Law on Local Elections and the Provincial Assembly Decision on the Election of Deputies to the Assembly of the APV had been amended – the threshold had been lowered to 3%, the share for the members of the underrepresented sex on the electoral lists had been raised to 40%, and additional mechanisms of institutional protection of minority parties, which in practice lower the natural threshold by slightly more than 25%, had been introduced. Analysing the advantages and disadvantages of the previous electoral model, the author answers the question of whether the mentioned changes contribute to eliminating the defects which the current electoral rules in Serbia have been inducing in the wider political system. Additionally, relying on the comparison with the contemporary electoral models throughout Europe, the paper addresses the rising trend of the personalization of electoral systems and proposes the solutions for reforming two key features of the proportional electoral system - the district magnitude and type of electoral list – aimed at mitigating the hypercentralisation of Serbia's electoral system.

Key words: electoral system, election threshold, district magnitude, personalization of elections, electoral list

Dr Vladimir Đurić*

PRAVNI POLOŽAJ POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM PROCESU U REPUBLICI SRBIJI

Sažetak:

U ovom radu autor analizira pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu u Republici Srbiji. Posebna pažnja je posvećena osnivanju političkih stranaka nacionalnih manjina, njihovom učešću u raspodeli mandata, kao i utvrđivanju karaktera političke stranke nacionalne manjine u svetlu najnovijih izmena zakonodavstva.

Ključne reči:

nacionalne manjine, političke stranke, izbori.

UVOD

U modernoj ustavnoj državi zasnovanoj na vladavini prava i narodnoj suverenosti, odnosno demokratskom ishodištu i vršenju vlasti, nema jedinstvenog pristupa u zaštiti nacionalnih manjina. Razmimoilaženja su uočljiva ne samo u pogledu modela njihove zaštite, već i u nizu pitanja koja su, u okviru pojedinih modela, od značaja za ostvarivanje demokratskog konstituisanja i vršenja vlasti, a od kojih, po prirodi stvari, ogroman značaj ima utvrđivanja mere koju bi višenacionalni sastav stanovništva trebalo da ima na izborne sisteme. Razlike koje u pojedinim ustavnopravnim sistemima postoje posledica su različitog pristupa osnovnim načelima na kojima počiva moderna demokratska država – načelu čovekovih individualnih prava i načelu većine, koje uzima svakog čoveka nezavisno od njegovog nacionalnog, verskog ili rasnog porekla, kao jednako-pravnog građanina, tako da se multikulturalizam može sagledati kao društveno bogatstvo, ali i moguća prepreka i ograničenje demokratiji, dok se princip većine, kao

* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

ugaoni kamen demokratske teorije i ustanova, ne može jednostavno primeniti u višenacionalnim zemljama, a da ne izazove napetosti i vrlo lako, ozbiljne konflikte.¹

U savremeno doba smatra se da je sastavni element zaštite nacionalnih manjina njihovo efektivno učešće u javnim poslovima. U tom smislu, države koje priznaju postojanje nacionalnih manjina dužne su da stvore neophodne uslove za učešće njihovih pripadnika u javnim poslovima. S pravom se ističe da bi priznati neku manjinu, dati njenim pripadnicima pravo na upotrebu maternjeg jezika i razvoj kulture, a ne obezbediti im mogućnost efikasnog učešća u javnom životu, značilo na neki način getoizirati ih.² Zbog toga je po mišljenju mnogih autora pravo na efektivnu participaciju inherentno modernoj, demokratskoj i ustavnoj državi jer bi svi segmenti društva trebalo da imaju osećaj uključenosti u proces demokratskog donošenja odluka.³

1. MEĐUNARODNOPRAVNI I UPOREDNI OKVIR UČEŠĆA NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA I FORMIRANJE MANJINSKIH POLITIČKIH STRANAKA

Međunarodno pravo koje se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina sadrži odredbe o političkoj participaciji nacionalnih manjina u državama u kojima žive. Međutim, relevantne odredbe su po shvatanju stručnjaka formulisane prilično neodređeno, u programskim pojmovima koji ostaju daleko od stvaranja standarda u vezi sa različitim mehanizmima koji bi trebalo da budu primenjeni da bi se postigao cilj osiguranja političkog učešća.⁴ No, i pored toga, u mnogim komentarima tih odredbi sadržano je stanovište prema kome pravo i mogućnost formiranja manjinskih političkih stranaka predstavlja važnu komponentu učešća u javnim poslovima.

Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina UN u članu 2. st. 2. pripadnicima manjina jamči pravo da efikasno učestvuju u društvenom i javnom životu, dok u stavu 3. istog člana nešto preciznije određuje da pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Iako Deklaracija nije pravno obavezujuća, njen je značaj veliki.

¹ V.Stanovčić, "Vladavina prava i suživot etničkih grupa", u: *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd, 1996, str. 53 i 55.

² B.Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knj.1. Beograd 2004.str. 293.

³ M.Weller, Article 15, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2006. p. 430.

⁴ J.A. Frowein, R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, DH-MIN(2000)1, p.1.

U komentarima se, između ostalog, ističe da efikasno učešće manjina zapravo nameće potrebu njihovog predstavljanja u zakonodavnim, upravnim i savetodavnim organima i da pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju političke partije.⁵

Prema članu 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE, strane ugovornice imaju obavezu da stvore uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onim koji se na njih odnose. U Objašnjenju Konvencije ističe se da izloženi član, pre svega, ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu, a da bi se stvorili neophodni uslovi za učešće pripadnika nacionalnih manjina, navodi se par primera opštih mera, u koje spadaju i efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima na nacionalnom i lokalnom nivou.⁶

Najširu lepezu mera kojima se omogućava ili olakšava participacija pripadnika manjina sadrže Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a. Preporuke, razume se, nisu pravno obavezujuće, ali sadrže zanimljive predloge vladama na koji način i posredstvom kojih mehanizama mogu da omoguće ili unaprede delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. U tom smislu, Preporuke sugerišu vladama dva moguća modela – učešće nacionalnih manjina u donošenju odluka i samoupravu. U okviru učešća u donošenju odluka, između ostalog, daju se i preporuke u vezi s izborima. Rešenja u pogledu izbora, prema Preporukama, bi trebalo da omoguće da propisi o osnivanju i aktivnosti političkih partija budu u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi izbora, a da bi izborni sistem trebalo da olakša manjinama predstavljanje i uticaj posredstvom izbornih jedinica koje bi mogle da obezbede dovoljnu zastupljenost manjina, u slučaju da se u izbornim jedinicama bira po jedan predstavnik, ili uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema koji može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina, ili posredstvom nekog oblika preferencijalnog glasanja, ili nižim broječanim pragom koji može da ojača mogućnost uključivanja nacionalnih manjina u proces upravljanja.

U uporednom pravu primenjene su različite mere kojima se omogućava i olakšava učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Tako se primera radi, u uporednom izbornom zakonodavstvu u Evropi mogu uočiti sledeći vidovi mera afirmativne akcije u izbornom

⁵ Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities par.42,44 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2

⁶ Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para.80

zakonodavstvu: dupli glas, specijalne izborne liste, mere u vezi sa izbornim cenzusom (niži cenzus ili njegovo ukidanje), mere u vezi sa izbornim jedinicama (poseban Gerrymandering), rezervisana mesta za pripadnike grupa koje su beneficijari, zastupljenost na izbornim listama, upotreba manjinskih jezika u izbornom procesu, itd.⁷ Razume se da mnogi od izloženih modela podrazumevaju postojanje posebnih političkih stranaka nacionalnih manjina.

2. USTAVNI OKVIR UČEŠĆA NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA I FORMIRANJE MANJINSKIH POLITIČKIH STRANAKA

Nizom odredbi Ustav Republike Srbije predviđa rešenja kojima se obezbeđuje ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u vođenju javnih poslova, odnosno kojima se olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Učešće građana, pa time i pripadnika nacionalnih manjina, u političkom životu zemlje i formiranju političke volje, zagarantovano je ustavnim odredbama o izbornom pravu i slobodi udruživanja. Shodno članu 52. stav 1. i 2. Ustava Republike Srbije, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Srbije ima pravo da bira i da bude biran, a članom 55. zajamčena je i sloboda političkog udruživanja.

Osim načelnih odredbi, Ustav je u članu 77. stav 1. izričito predvideo da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije.

Takođe, Ustav sadrži i posebne odredbe kojima se stvara pravni osnov za učešće pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim telima na svim nivoima organizovanja javne vlasti. Prema članu 100. stav 2. Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao najvišem predstavničkom telu i nosiocu ustavotvorne i zakonodavne vlasti, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, dok se, prema članu 180. stav 4, u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom. Obezbeđivanje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini i omogućavanje njihove srazmerne zastupljenosti u lokalnim i pokrajinski predstavničkim telima,

⁷ The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.5

sa jedne, i ustavno impliciranje izbora po listama,⁸ sa druge strane, upućuju na zaključak o važnosti manjinskih političkih stranaka u pravnom i političkom sistemu Republike Srbije. Zbog toga bi analizu trebalo usmeriti na pitanje da li je zakonskim uređivanjem pojma i načina osnivanja političkih stranaka prepoznat značaj i uloga političkih stranaka.

No, pre takvog sagledavanja, trebalo bi učiniti jednu napomenu koja je od izuzetnog značaja za temu našeg rada. Naime, osim izloženih ustavnih odredbi, za olakšano učešće pripadnika manjina u javnim poslovima od izuzetnog značaja su odredbe o samoupravi nacionalnih manjina. Ona je zagarantovana odredbama člana 75. stav 2. i 3. Ustava koje predviđaju da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, odnosno da se samouprava u navedenim oblastima društvenog života ostvaruje posredstvom nacionalnih saveta koje pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati u skladu sa zakonom. U vezi sa izloženim odredbama koje predstavljaju konstitucionalizaciju prava na izbor nacionalnih saveta, nameće se nekoliko pitanja. Nacionalni saveti nisu jedini model olakšanog učešća pripadnika manjina u javnim poslovima. Naime, kao što je istaknuto, u Narodnoj skupštini se obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina. Ustav u izloženom članu nameće obavezu zakonodavcu da u izbornom zakonodavstvu predvidi mere kojima se obezbeđuje zastupljenost manjinskih predstavnika u zakonodavnom telu. Dakle, iako Ustav ne sadrži odredbu koja izričito uređuje koga narodni poslanici predstavljaju, ipak se u izloženoj odredbi člana 100. stav 2. govori o predstavnicima manjina, dakle ne o predstavnicima građana izabranim na poslaničkim listama manjinskih stranaka, već o *ex constitutione* predstavnicima manjina kao kolektiviteta. Imajući u vidu da su i nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, otvara se pitanje odnosa između tih predstavnika, odnosno uviđa se da na ustavnom nivou postoji pomanjkanje normativno jasno utvrđenog odnosa između dva različita modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima - učešća nacionalnih manjina u donošenju odluka, odnosno olakšane političke participacije manjina (učešća u političkom životu) i neteritorijalne samouprave.

⁸ Ono sledi iz ustavne odredbe prema kojoj kandidata za predsednika Vlade Narodnoj skupštini predlaže predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista.

3. POJAM POLITIČKE STRANKE NACIONALNE MANJINE I USLOVI ZA NJENO FORMIRANJE

Zakon o političkim strankama (u daljem tekstu ZPS)⁹ propisuje da je politička stranka organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih koja je osnovana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima. Pojam političke stranke nacionalne manjine određen je čl.3. tog Zakona. To je ona politička stranka čije je delovanje, pored opštih obeležja svake političke stranke, posebno usmereno 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, a što je uređeno njenim osnivačkim aktom, programom i statutom. Ako se pažljivije sagleda izložena odredba ZPS, onda se jasno uočava da politička stranka nacionalne manjine može da bude stranka samo jedne nacionalne manjine. Imajući u vidu da je politička stranka organizacija građana, jasno je da i politička stranka nacionalne manjine okuplja građane. Odatle slede dve važne karakteristike – sa jedne strane, članovi političke stranke nacionalne manjine ne moraju da budu isključivo i pripadnici nacionalne manjine, dok, sa druge strane, članovi političke stranke nacionalne manjine koji su i pripadnici te manjine moraju da budu građani, zapravo državljani, što je razumljiva posledica zakonskog određenja pojma nacionalne manjine prema kome je *to svaka grupa državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države, koja 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.*¹⁰ Imajući u vidu izloženo, jasno je da je pojam nacionalne manjine od izuzetnog značaja za određivanje postojanja političke stranke nacionalne manjine. U tom smislu se, kao prethodno, postavlja pitanje pravno relevantnog utvrđivanja postojanja jedne nacionalne manjine u realnosti društvenog života. Drugim rečima, značajno je da se razmotri da li i na koji način izloženo zakonsko određenje nacionalne manjine sadržano u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZZPSNM) ima značaja i uticaja na pitanje postojanja

⁹ Zakon o političkim strankama, "Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US

¹⁰ Član 2. stav 1. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina – „Sl. list SRJ“, br. 11/2002, „Sl. list SCG“ br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“ br. 72/2009 - dr. Zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018.

nacionalne manjine kao prethodnog pitanja, u kontekstu primene ZPS i obrnuto, da li se obrazovanje političke stranke može prethodno smatrati ispoljavanjem brige da se očuva zajednički identitet što ima uticaja na priznanje statusa nacionalne manjine.

Budući da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete i da brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života, jasno je da bi to mogli da učine i formiranjem političke stranke. Sa druge strane, činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo znači da bi se ta grupa državljana morala smatrati nacionalnom manjinom i da bi njeni pripadnici trebalo da imaju mogućnost da obrazuju političku stranku nacionalne manjine, ukoliko to žele i ukoliko ispune zakonske uslove. Dakle, politička stranka nacionalne manjine može da bude svaka organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, odnosno grupe državljana koja ne samo da se od većinskog naroda razlikuje po obeležijima koja navodi ZZPSN, već je i izabrala svoj nacionalni savet. Politička stranka nacionalne manjine može da bude i svaka takva organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa zajednica čiji pripadnici nisu izabrali nacionalni savet, ali čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva Republike Srbije, jer takav vid organozovanja, kroz političku stranku, označava njihovu spremnost da zajednički održavaju svoj identitet, budući da politički život zapravo čine sve oblasti društvenog života od značaja za identitet nacionalne manjine.

Budući da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete i da brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života, jasno je da bi to mogli da učine i formiranjem političke stranke. Sa druge strane, činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo znači da bi se ta grupa državljana morala smatrati nacionalnom manjinom i da bi njeni pripadnici trebalo da imaju mogućnost da obrazuju političku stranku nacionalne manjine, ukoliko to žele i ukoliko ispune zakonske uslove. Dakle, politička stranka nacionalne manjine može da bude svaka organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, odnosno grupe državljana koja ne samo da se od većinskog naroda razlikuje po obeležijima koja navodi ZZPSN, već je i izabrala svoj nacionalni savet. Politička stranka nacionalne manjine može da bude i svaka takva organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa

zajednica čiji pripadnici nisu izabrali nacionalni savet, ali čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva Republike Srbije, jer takav vid organozovanja, kroz političku stranku, označava njihovu spremnost da zajednički održavaju svoj identitet, budući da politički život zapravo čine sve oblasti društvenog života od značaja za identitet nacionalne manjine.¹¹ Taj se zahtev inače podnosi ministarstvu nadležnom za poslove ljudskih i manjinskih prava, a to je, prema važećim rešenjima, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, dakle isto ministarstvo koje je nadležno i za vođenje registra kako nacionalnih saveta nacionalnih manjina, tako i registra političkih stranaka. Bilo kako bilo, zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska nacionane manjine podnosi se radi organizovanja izbora za nacionalni savet. Izloženi zakonski numerički kriterijumi za podnošenje takvog zahteva se mogu tumačiti na dva načina – da bi najmanji broj pripadnika koji broji jedna nacionalna manjina trebalo da iznosi 300, kao što to tumači resorno Ministarstvo,¹² dakle nevezano od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine, ili tako da 5% pripadnika nacionalne manjine mora da iznosi najmanje 300 pripadnika, a što znači da nacionalne savete mogu da izaberu samo one nacionalne manjine koje, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, broje više od 6000 pripadnika, jer samo u tom slučaju 5% njihovih pripadnika može biti 300 pripadnika!

Ako se zakonska rešenja koja sadrže numeričke kriterijume kako za formiranje političke stranke, tako i za obrazovanje nacionalnog saveta uporede, onda se može doći do sledećih zaključaka- ili nacionalne manjine koje broje manje od 1000, a više od 300 pripadnika mogu da izaberu svoj nacionalni savet, ali, bez „pomoći“ drugih građana koja nisu pripadnici nacionalne manjine ne mogu da formiraju svoje političke stranke, ili pak svaka zajednica brojčano veća od 300 punoletnih građana može slobodno da formira kako manjinsku političku stranku, tako i nacionani savet, bez obzira na vremenski redosled kojim će to činiti, a bez bilo kakvog sagledavanja i proveravanja ispunjenosti drugih uslova iz zakonske definicije nacionalne manjine. U praksi se upravo dešava ovo drugo. No, to nas dovodi do sledećeg aspekta sagledavanja ovog pitanja – kako se određuje karakter manjinske političke stranke. Drugim rečima, kako jedna osnovana politička stranka stiče takav status na osnovu koga može ostvarivati druga prava?

¹¹ Član 44.st.1. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina – „Sl.glasnik RS“, br. 72 od 3. septembra 2009, 20 od 21. februara 2014 - US, 55 od 23. maja 2014, 47 od 20. juna 2018.

¹² Ministarstvo stoji na stanovištu da broj od 300 pripadnika „predstavlja ograničenje, tj. minimum broja punoletnih građana koji taj zahtev (zahtev za obrazovanje posebnih biračkog spiska – prim.V.Đ.) moraju da podrže“ - Rešenje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, br. 90-00-00090/2014-17 od 03.03.2014.

4. ODREĐIVANJE KARAKTERA POLITIČKE STRANKE NACIONALNIH MANJINA

Prema čl.23.ZPS, u Registar političkih stranaka, između ostalog, upisuje se i činjenica da stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine. Drugim rečima, na osnovu ZPS, jasno je da je politička stranka nacionalne manjine ona koja je kao takva upisana u Registar političkih stranaka. Registar političkih stranaka, kao i svaki registar koji vode državni organi, javna je evidencija i u pravnom poretku Republike Srbije postoji pretpostavka tačnosti onoga što je u registar upisano. Takvo rešenje je potpuno logički utemeljeno, upravo zbog toga što nadležno Ministarstvo, prilikom upisa u Registar političkih stranaka, ima mogućnost, ali i obavezu, da na osnovu osnivačkog akta, programa i statuta utvrdi da li je delovanje političke stranke usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine.

Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika (u daljem tekstu ZINP)¹³ i izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima (u daljem tekstu ZLI)¹⁴ iz 2020 čitav koncept određivanja karaktera političke stranke nacionalne manjine suštinski je promenjen i uvedena je izvesna doza pravne nesigurnosti. Naime, prema važećem čl.81.st.3.ZINP, politička stranka nacionalne manjine je ona stranka za koju je Republička izborna komisija utvrdila da joj je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu s međunarodno pravnim standardima, dok je prema čl.40.st.6. ZLI politička stranka nacionalne manjine ona stranka za koju je izborna komisija utvrdila da joj je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa međunarodno pravnim standardima. Dakle, prema ZINP i ZLI, činjenica da je jedna stranka u Registru političkih stranaka upisana kao politička stranka nacionalne manjine nije uopšte relevantna, već odluku o tome da li politička stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine donosi RIK, odnosno lokalna izborna komisija, pri čemu je RIK, odnosno lokalna izborna komisija, odlučujući o tome da li je osnovni cilj jedne stranke predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, dužna da utvrdi da li je takvo predstavljanje i zastupanje u skladu s međunarodno pravnim standardima! Takvo

¹³ Zakon o izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika - "Sl. glasnik RS", br. 12/2020.

¹⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima - "Sl. glasnik RS", br. 12/2020.

rešenje ne samo da odlikuje pomanjkanje sistemskog kvaliteta, već se na osnovu njega može postaviti ozbiljno pitanje ima li RIK, a naročito lokalna izborna komisija, kadrovskih kapaciteta da odlučuje o poštovanju i usklađenosti ciljeva jedne političke stranke s međunarodnopravnim standardima. Prema st.4. istog člana važećeg teksta ZINP, o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, RIK odlučuje posebnim rešenjem pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti dostavljen pri podnošenju izborne liste. Štaviše, prema istom stavu, RIK može zatražiti mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine o tome da li je podnosilac izborne liste politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina! Analogna rešenja su ZLI propisana u slučaju lokalnih izbora. Izložena rešenja dodatno unose pravnu nesigurnost i narušavaju čitav sistem manjinske zaštite. Evo i zbog čega.

Najpre, ZINP i ZLI nije predviđena nikakva pravna zaštita protiv rešenja RIK, odnosno lokalne izborne komisije o statusu političke stranke nacionalne manjine. Načelno posmatrano, to što ZINP i ZLI nije predviđena mogućnost vođenja upravnog spora protiv takvih rešenja ne znači da on nije i moguć, jer isključivanje upravnog spora mora izričito biti predviđeno zakonom, uz obavezu obezbeđivanja drugog vida zaštite. Problem je međutim u tome što ZINP i ZLI nisu predviđeni nikakvi rokovi za odlučivanje Upravnog suda po tužbi protiv rešenja, a što eventualno oštećenu političku stranku može da liši mogućnosti učestvovanja u izbornom procesu. Posebno je sistemski nelogično da na osnovu takvih rešenja postoji mogućnost da o pitanju da li ista politička stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine RIK i odgovarajuća lokalna izborna komisija mogu doneti suprotne odluke, a što bi, naročito u slučaju eventualnog istovremenog održavanja republičkih i lokalnih izbora, zaista bilo skandalozno! S druge strane i odredba prema kojoj RIK, odnosno lokalna izborna komisija može da zatraži mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine o tome da li je podnosilac izborne liste politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina, iako takvo mišljenje saveta po prirodi stvari ne bi bilo obavezujuće, protivreći svim zakonskim usmerenjima iz 2018. kada su vršene izmene i dopune ZNSNM, a koje su išle u pravcu depolitizacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Štaviše, takvo rešenje dodatno opterećuje ionako složeni odnos između političke stranke nacionalne manjine i nacionalnog saveta te manjine, naročito u pogledu predstavničkog karaktera tih subjekata, i predstavlja još jedan,

veoma složeni aspekt inače nedovoljno i do kraja jasno pravno utvrđenog odnosa među tim subjektima (iako njihovo postojanje u kvantitativnom smislu omogućava delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima) koji dodatno može poslužiti neutemeljenim tumačenjima tog odnosa, a time i održavanju pomanjkanja promišljeno dizajnirane i dosledno izvedene koncepcije učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima. Poglavitno zbog toga što političke stranke nacionalnih manjina mogu da učestvuju kako na izborima za nacionalne savete, tako i na opštim izborima na kojima učestvuju u raspodeli mandata pod afirmativnim uslovima.. No, to našu analizu usmerava ka pitanju učešća političkih stranaka na takvim izborima.

5. UČEŠĆE POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM PROCESU

Izmenama ZINP 2004¹⁵ u domaće izbornu zakonodavstvo uvedeno je rešenje prema kome 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. Na taj način, domaće zakonodavstvo se od te godine priklonilo modelu tzv. "prirodnog praga" za stranke nacionalnih manjina kao jednom od mogućih modela omogućavanja učešća nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, odnosno u javnim poslovima. Izmenama ZINP iz 2020. izloženo rešenje je međutim suštinski promenjeno. Najpre, novim tekstom čl.81.st.1. predviđeno je da u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici. Stavom 2. istog člana propisano je da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%. Istovetna rešenja su propisana i izmenama ZLI. Nova rešenja u pogledu raspodele mandata u korist političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija iziskuju posebno razmatranje čiji bi fokus trebalo da bude na pravnoj prirodi i političkim domašajima takvih rešenja.

Nesumnjivo je da su mere koje su izbornim zakonodavstvom bile predviđene od 2004.do 2020. kao i nove mere iz 2020.afirmativnog karaktera, tačnije da predstavljaju jedan vid tzv.

¹⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika - „Službeni glasnik RS“ br. 18/04

afirmativne akcije u oblasti političkih odnosa u korist nacionalnih manjina. Imajući u vidu da se u relevantnim međunarodnim telima smatra da preduzete mere afirmativne akcije u izbornom procesu moraju biti srazmerne stvarnim potrebama grupa i biti usmerene ka postizanju jednakih mogućnosti, tako da afirmativna akcija ne sme da bude mehanizam koji ustanovljava privilegije, već mehanizam koji obezbeđuje efektivna prava koja pripadnici većine već uživaju,¹⁶ može da se postavi pitanje da li su izložene mere za koje se opredelio domaći zakonodavac bile i da li još uvek jesu u skladu sa takvim zahtevom? Pri odgovoru na to pitanje trebalo bi imati u vidu da se, uopšte uzev, smatra da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije *princip nediskriminacije gornja granica njihove primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti*.¹⁷ U tom smislu, postavlja se pitanje da li afirmativne mere u korist političkih stranaka nacionalnih manjina predstavljaju privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama?

Ako se pažljivije sagledaju rešenja koja su u izbornom zakonodavstvu važila od 2004. i nove izmene iz 2020, onda se može uočiti da među njima postoje značajne sadržinske razlike. Naime, od 2004 afirmativna mera obuhvatala je ukidanje izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije, dok je izmenama ZINP iz 2020, osim ukidanja izbornog cenzusa, afirmativna mera proširena uvećavanjem količnika svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija za 35%. Ustavni sud Srbije je za vreme važenja rešenja iz 2004. „ocenio da odredbom člana 81. stav 2. Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorna klauzula, ispunjen ustavni nalog o obezbeđivanju pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u izbornom postupku.“ Zapravo, Sud je rezonovao da je zakonodavac članom 100. stav 2. Ustava dobio izričiti nalog, ali i ovlašćenje, da izabere način na koji će obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. U tom pogledu njegovo pravno oblikovanje je slobodno, smatrao

¹⁶ The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.4.

¹⁷ Specijalni izvestilac UN Bosi u svom Izveštaju to jasno ističe kada stoji na stanovištu da afirmativna akcija ne predstavlja izuzetak od principa nediskriminacije, već da se pre može reći da princip nediskriminacije utvrđuje granice svake afirmativne akcije - Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B.Krivokapić, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, 2004.str.862; Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011

je Sud, utoliko što će u odnosu na izborne liste političkih stranaka većinskog naroda postupati diferencirano, bilo tako što će propisati manji broj birača koji treba da podrži izbornu listu političkih stranaka nacionalnih manjina, bilo tako što će rezervisati određeni broj mandata koji pripadaju manjinskim zajednicama u Republici Srbiji, srazmerno njihovoj numeričkoj snazi, ili tako što će za "manjinske liste" ustanoviti "prirodni prag" za njihovo učešće u raspodeli mandata. „Bilo koju alternativu da izabere“, rezonovao je tom prilikom Ustavni sud, zakonodavac će odgovoriti ustavnom nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji.“ Iako se izloženo stanovište Ustavnog suda moglo tumačiti na način da je njime Sud dopustio da se ustavni nalog obezbeđivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini tumači kao bezuslovni, a da postupanje zakonodavca u njegovom izvršavanju nije ničim ograničeno, ipak bi trebalo istaći da je u istom predmetu Sud smatrao da je «isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste *dovoljna garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina*.

Rezonovanje prema kome zakonodavac ima potpunu slobodu u ispunjavanju ustavnog naloga obezbeđivanja ravnopravnosti i zastupljenosti nije u potpunosti ispravno. Naime, ravnopravnost kao osnovni ratio usvajanja i primene mera afirmativne akcije zaista nalaže da takve mere ne deluju povratno diskriminatorski. Drugim rečima, ustavni nalog obezbeđivanja zastupljenosti predstavnika manjina u Narodnoj skupštini ne mora da podrazumeva garantovanje poslaničkih mesta, već znači obezbeđivanje mogućnosti izbora, razume se, olakšane mogućnosti izbora. U tom smislu, jasno je da u izbornom procesu afirmativne mere ne smeju da imaju karakter apsolutne privilegije, dobijanja mandata bez iakakvog demokratskog uporišta. Trebalo bi istaći da, po svojoj vrsti i suštini, zakonsko rešenje o ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina koje je važno od 2004. do 2020. nije značilo da političke stranke nacionalnih manjina na izborima dobijaju mandate bez osvojenih glasova. Naprotiv, model koji je bio na snazi do 2020. nalagao je da političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije pređu „prirodni prag“, tačnije da osvoje određeni broj glasova koji je jednak izbornom količniku da bi dobile mandat u političkom predstavništvu i zbog toga je u potpunosti bio u skladu s Ustavom.

Upravo suprotno, novousvojena rešenja iz 2020. omogućavaju dobijanje mandata i bez odgovarajućeg demokratskog uporišta. Naime, iako je tačno da bi zbog snižavanja izbornog cenzusa moglo doći do situacije da političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije s

istim brojem osvojenih glasova kao i na prethodnim izborima osvoje manje mandata, budući da su se njihovi mandati osvojeni na osnovu „prirodnog praga“ raspedeljivali na uštrb „rasutih glasova“, tačnije na račun glasova onih učesnika u izbornom procesu koji su ostali ispod linije cenzusa kojih će zbog snižavanja tog cenzusa na predstojećim izborima biti malo, ako ih uopšte i bude bilo, ipak je jasno da bi u slučaju da sve izborne liste pređu cenzus, ili da nema dovoljno rasutih glasova, primena mere koja je usvojena 2020. iziskivala da se izvrši na štetu drugih političkih stranaka, tačnije izbornih lista. To nesumnjivo znači da je novousvojenim rešenjem povređena jednakost izbornog prava koje je zajamčeno čl.52.st.2. Ustava. Izloženi zaključak a fortiori vredi ako se u vidu ima činjenica da se za 35% uvećavaju količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija, dakle kako onih koje su dobile manje, tako i onih koje su dobile više od 3% glasova od ukupnog broja glasova birača!!! To zapravo znači da je zarad snižavanja izbornog cenzusa čiji ratio nije tema ovog rada, ali koji je sasvim sigurno oličan u jednodratnom i partikularno interesu pojedinih političkih struktura, zakonodavac usvojio rešenje koje nije u skladu s Ustavom!

No, to nije jedina dimenzija sagledavanja učestvovanja političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu. Naime, na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina (koji takođe mogu biti neposredni po listama), dakle za ista ona tela koja mogu davati svoje mišljenje RIK-u i lokalnim izbornim komisijama o tome da li je podnosilac izborne liste na parlamentarnim i lokalnim izborima politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina, predlagači izbornih lista mogu biti registrovane političke stranke nacionalne manjine. Inače, pravo političkih stranaka nacionalnih manjina da predlažu liste kandidata na izborima za nacionalne savete utvrđeno je izmenama i dopunama ZNSNM iz 2014. kada su stručnjaci, nevladine organizacije, Zaštitnik građana i dobar deo javne uprave ukazali na štetne posledice direktne veze političkih stranaka nacionalnih manjina i manjinskih samouprava,¹⁸ tačnije njihovih nacionalnih saveta. Izmenama ZINP mogućnost takvih štetnih posledice samo je produbljena i, u jednom segmentu, dovedena do apsurdna. Naime, političke stranke nacionalnih manjina učestvuju na izborima za nacionalne savete, a isti ti nacionalni saveti daju mišljenje RIK-u i lokalnim izbornim komisijama o tome da li su podnosioci izbornih lista političke stranke nacionalne manjine ili koalicije političkih stranaka nacionalnih

¹⁸ G. Bašić, M. ajvančić, *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd 2015, 27.

manjina! Jasno je da u uslovima polarizovane, pa čak i minijaturne, ali fragmentisane manjinske političke scene koja postoji u okviru pojedinih nacionalnih manjina, takvo rešenje može da izazove dodatne tenzije.

ZAKLJUČAK

Učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima sastavni je element njihove zaštite. U tom smislu, mogućnost slobodnog obrazovanja i delovanja političkih stranaka nacionalnih manjina nezaobilazni je činilac njihovog učešća u političkom životu. Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji ostvaruje se kroz model olakšane političke participacije nacionalnih manjina i kroz model manjinske samouprave posredstvom njihovih nacionalnih saveta. Značajnu ulogu u oba modela imaju političke stranke nacionalnih manjina čije je osnivanje olakšano, jer je potreban broj osnivača deset puta manji u odnosu na ostale političke stranke. Međutim, utvrđivanje karaktera političke stranke nacionalne manjine je izmenama izbornog zakonodavstva iz 2020. regulisano na način kojem nedostaje pravno sistemski kvalitet i koje unosi značajnu dozu pravne nesigurnosti, jer se vrši od strane RIK i lokalnih izbornih komisija koje prilikom donošenja odluke o karakteru političke stranke mogu da zatraže mišljenje nacionalnih saveta u čijem konstituisanju učestvuju manjinske političke strane! Na taj način se samo produbljuje dilema o odnosu između dva modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima (manjinska samouprava i olakšana politička participacija) koji svakako nisu rezultat promišljeno dizajnirane i dosledno izvedene koncepcije. Štaviše, izmenama izbornog zakonodavstva iz 2020. položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu je protivustavno privilegovan, budući da je za raspodelu osvojenih mandata, osim ukidanja izbornog cenzusa, afirmativnom merom predviđeno uvećavanje količnika svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija za 35%, čime je narušena jednakost izbornog prava i povređen princip prema kome je zabrana (povratne) diskriminacije gornja granica primene afirmativnih mera u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti.

LITERATURA I PRAVNI IZVORI

- Stanovčić, V. "Vladavina prava i suživot etničkih grupa", u: *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd, 1996, str. 53 i 55.
- Krivokapić, B. *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knj.1. Beograd 2004.str. 293.
- Weller, M. *Article 15, The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2006. p. 430.
- Frowein, J.A., Bank R., *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, DH-MIN(2000)1, p.1.
- Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities par.42,44 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2
- Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para.80
- The European Commission for Democracy Through Law, *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries*, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.5
- Zakon o političkim strankama*, "Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US
- Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* – „Sl. list SRJ“, br. 11/2002, „Sl. list SCG“ br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“ br. 72/2009 - dr. Zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018.
- Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* – „Sl.glasnik RS“, br. 72 od 3. septembra 2009, 20 od 21. februara 2014 - US, 55 od 23. maja 2014, 47 od 20. juna 2018.
- Rešenje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave*, br. 90-00-00090/2014-17 od 03.03.2014.
- Zakon o izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika* - "Sl. glasnik RS", br. 12/2020
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima* - "Sl. glasnik RS", br. 12/2020.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika* - „Službeni glasnik RS“ br. 18/04
- The European Commission for Democracy Through Law, *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries*, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.4.
- Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action* – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Reporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B.Krivokapić, *Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN*, 2004.str.862; Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011.
- Bašić, G. Pajvančić, M. *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd 2015, 27.

Vladimir Đurić*

**LEGAL POSITION OF POLITICAL PARTIES OF NATIONAL
MINORITIES IN THE ELECTION PROCESS IN
THE REPUBLIC OF SERBIA**

Summary:

In this paper, the author analyzes the legal position of political parties, which is a minority in the electoral process in the Republic of Serbia. Special attention was paid to the establishment of political parties due to minorities, which participated in the distribution of mandates, as determined by the character of minority political parties in the world of the latest changes in legislation.

Key words:

national minorities, political parties, elections.

* Senior Research Associate, PhD. Institute for Comparative Law, Belgrade

Petar Matić*

O POTREBI VREMENSKOG ODVAJANJA LOKALNIH I PARLAMENTARNIH IZBORA U REPUBLICI SRBIJI

Sažetak:

U stručnoj i naučnoj literaturi koja razmatra tematiku lokalnih izbora dominira stanovište po kome se oni tumače kao „drugorazredni“ t.j kao ogledalo izbora na nacionalnom nivou. To je pre svega primetno u centralizovanim sistemima, gde se lokalni organi vlasti posmatraju isključivo kao agenti centralnih vlasti. Ipak, u decentralizovanim sistemima u kojima su poluge moći više izmeštene ka lokalnim institucijama, prvenstveno u fiskalnom smislu, ali i u kreiranju i implementaciji sektorskih politika lokalni izbori predstavljaju plodno tlo za sučeljavanje aktera u političkoj utakmici. S obzirom da se Srbija može svrstati u red srednje decentralizovanih država, lokalni izbori nemaju ni približno značajnu ulogu kao što je slučaj sa sistemima sa sličnim nivoom decentralizacije. Postoje brojni razlozi ovakvog stanja, a jedan od njih je i održavanje izbora u terminu koji se poklapa sa izborima na centralnom nivou. Tako, kampanjama koje bi trebalo da se prevashodno odnose na lokalne probleme i potrebe dominiraju pitanja od šireg, nacionalnog značaja, a u praksi je i upotreba imena kandidata koji su nosioci lista na parlamentarnim izborima. U uporednoj praksi postoje brojna rešenja koja onemogućavaju ovakav vid političkog delovanja, kao što su primena alternativnih izbornih modela na lokalnom nivou, model neposrednog izbora gradonačelnika kao nosioca izvršne vlasti, ali i vremenskog odvajanja termina lokalnih i centralnih izbora, što i jeste predmet ovog rada. Rad će razmatrati modele vremenskog odvajanja centralnih i lokalnih izbora, a autor će ponuditi i potencijalna rešenja iz uporedne perspektive koja bi mogla naći mesto i u našem političkom sistemu. Posmatraće se posledice pojedinih modela, kako bi se istražio njihov potencijal, a čijom primenom bi se unapredila lokalna demokratija i delovanje lokalnih organa vlasti.

* Dr Petar Matić, Institut za političke studije, Beograd

Ključne reči:

izbori, lokalni izbori, lokalna demokratija, decentralizacija, lokalne institucije, lokalne izborne kampanje.

UVOD

Glasanje na izborima i pravo na odabir kandidata predstavljaju ključni element demokratije. U tom kontekstu, važnost lokalnih izbora ogleda se u bliskosti lokalnih vlasti građanima, u situaciji kada oni sami mogu biti u poziciji da poznaju kandidate te da, u skladu s tim, vrše kvalifikovaniji izbor.¹ U stručnoj i naučnoj literaturi koja razmatra pitanje lokalnih izbora, oni se uglavnom tumače kao „drugorazredni“, odnosno samo kao „refleks“ ili „ogledalo“ parlamentarnih izbora na nacionalnom nivou.² U pitanju je podela na one izbore u kojima su različiti različiti ulozi i o kojima se odlučivanje o učestvovanju u njima procenjuje na osnovu parametra o važnosti pitanja za svakodnevni život građana. Ovu tezu o izborima u kojima su građani visko motivisani da učestvuju i u kojima su demotivisani, prvi je uveo Angus Kempbel, koji je istakao da „ukoliko ne postoje jasno definisane alternative u kojima će izbor jednog ili drugog doneti veće promene, stimulacija za glasanje će biti relativno niska. Ukoliko postoje jasno definisane alternative koje će proizvesti diferentne posledice, tada će izlaznost biti relativno visoka.“³ Ipak, u sistemima koji poseduju široku i čvrsto utemeljenu decentralizaciju, gde lokalne ustanove poseduju veći broj izvornih ingerencija i autonomiju u fiskalnom smislu, lokalni izbori igraju značajnu ulogu u preraspodeli moći među političkim akterima. Tako, kapacitet lokalnih vlasti da samostalno obavljaju brojne funkcije, kao i da rade na produkciji javnih dobara, mogu odrediti i tok lokalnih kampanja, t.j. da li će nacionalna ili lokalna pitanja

¹ Timothy Sisk, et. al., (ed.) *Democracy at the Local Level: The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, And Governance*, Idea International, Stockholm, Sweden, 2001, str. 117.

² Tezu o „prvorazrednim“ i „drugorazrednim“ izborima prvi su lansirali Karlhajnc Rajf i Herman Šmit proučavajući odnos nacionalnih i izbora za Evropski parlament. Videti u Karlheinz Reif and Hermann Schmitt, „Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Results“, *European Journal of Political Research*, 8, European Consortium for Political Research, 1980, str. 3– 44 i Karlheinz Reif, „National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984“, *Electoral Studies*, 3/3, Elsevier Publishing, 1984, str. 244–255. Ideju o lokalnim izborima kao „refleksu“ i „poligonu“ za nacionalne izbore plasirao je Milan Jovanović. Videti u Milan Jovanović, „Reforme izbornog prava lokalne samouprave“, *Politička revija*, vol. 16. br. 2/2008, Institut za političke studije, Beograd, 2008. i Milan Jovanović, „Redizajniranje izbornog sistema Srbije – jedan neuspeo pokušaj, (online), http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-milan_jovanovic.pdf

³ Angus Campbell, „Surge and Decline: A Study of Electoral Change“, *Public Opinion Quarterly*, 24, Oxford University Press, 1960, str. 398.

dominirati pomenutim kampanjama.⁴ Lokalna samouprava, kao najbliža građanima, treba da predstavlja tlo za izgradnju demokratije, a građani trebaju biti upućeni u prava i obaveze koja im garantuje lokalna samouprava, u mogućnosti izbora i posledice koje lokalne ustanove produkuju po njihov svakodnevni život.⁵

1. LOKALNI IZBORI: AUTONOMNI ILI OGLEDALO NACIONALNIH IZBORA

Tokom poslednjih dekada, trend decentralizacije i izmeštanja moći ka lokalnim institucijama i zajednicama primetan je kako u već razvijenim i postranzicionim demokratskim političkim sistemima, tako i u onima u kojima je demokratija u povoju. Na decentralizaciji se insistira radi povratka građana u politički život, pošto je bliskost i veza građana sa lokalnim institucijama od kritične važnosti usled pada poverenja u ključne ustanove predstavničke demokratije.⁶ Otvaraju se brojni programi i fondovi sa idejom da se osnaži pozicija lokalnih vlasti i da im se omogući što veći stepen nezavisnosti u odnosu na centralne vlasti.⁷ Primer značaja snažnih lokalnih institucija je svakako i činjenica da izdavanja za potrebe lokalne samouprave i subnacionalnih jedinica se kreću oko 30% javnih prihoda u razvijenim demokratskim sistemima.⁸ Lokalni organi vlasti postaju polje u kojem su najprisutnije demokratske inovacije, a u prvi plan se stavlja načelo subsidijarnosti i približavanje procesa donošenja odluka što je moguće bliže samim građanima. I u pogledu na širok koncept „dobrog upravljanja“, decentralizacija se vidi kao adekvatan odgovor na multiplikovani opseg poslova koji se obavljaju na različitim nivoima vlasti. Paralelno sa procesom globalizacije koji vodi sve

⁴ Petar Matić, „Lokalni izbori u Srbiji 2012“, *Srpska politička misao*, vol. 38, br. 4/2012, Institut za političke studije, Beograd, 2012, str.34.

⁵ Dejan Milenković, *Pravo na lokalnu samoupravu*, Istraživanje: Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2009, str. 1.

⁶ Petar Matić, Aleksandra Mirović, „Lokalna samouprava u kontekstu modernizacije“, *Politička revija*, vol. 29, br. 3/2011, Institut za političke studije, Beograd, 2011, str. 265.

⁷ Primer navedenog su svakako strukturni fondovi EU namenjeni za regionalni i lokalni razvoj, ali i sredstva opredeljena od međunarodnih finansijskih i razvojnih institucija, poput Svetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda UNDP-a i sl.

⁸ Videti u Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave: teorijski i uporedni okvir za modernizaciju lokalne samouprave u Srbiji*, Institut za političke studije, Beograd, 2012. i Petar Matić, „Novi teorijski pravci u proučavanju lokalne samouprave“, *Politička revija*, vol. 31, br. 1/2012, Institut za političke studije, Beograd, 2012, str. 345.

jačoj međuzavisnosti i stvaranju „globalnog društva“, odvijaju se i suprotstavljeni i protivrečni procesi „fragmeigracije“ i „glokalizacije“.⁹

Pored navedenih procesa koji, s jedne strane, vode sve tešnjem povezivanju država i društava na globalnom planu i paralelno fragmentaciji, koja za posledicu ima izraženiju decentralizaciju, odvijaju se i nastojanja da se odlučivanje približi građanima. Tu se upravo insistira da se kroz jasniju sliku o ponuđenim politikama i kandidatima podigne nivo javne odgovornosti. Istovremeno se i stvaraju različite međuinstance u vertikalnoj organizaciji vlasti, sa ciljem da se stvori potpunija i čvršća veza između centralnih i necentralnih instanci, radi adekvatnijeg upravljanja društvom u sve složenijim uslovima i brojnijim politikama i regulativama. Tako je u najvećem broju evropskih političkih sistema primetan i trend jačanja lokalne egzekutive, posebno osnaživanje pozicije neposredno biranog gradonačelnika kao njenog nosioca. Na taj način se dodatno naglašava važnost lokalnih institucija, a primat se daje lokalnim izvršnim telima u skladu sa povećanim opsegom poslova i multiplikovanim funkcijama. Instistira se i na „mrežnom upravljanju“ u kome svoju ulogu nalaze i brojni nevladini akteri, eksperti za sektorske politike, a putem novih formi participacije i demokratskih inovacija u navedeni proces se sve više uključuju i sami građani.¹⁰ Sve ove promene i brojna rešenja idu u prilog tezi da dolazi do isticanja uloge lokalnih vlasti i zajednica, čime lokalni izbori i kampanje dobijaju novu vrednost. Posebnu važnost, što bi i ovom prilikom trebalo naglasiti, lokalni izbori pokazuju u onim sistemima u kojima je demokratija tek u povoju.

U najvećem broju političkih sistema, lokalni izbori, barem u najvećem delu, teku paralelno sa centralnim izborima. To u praksi vodi situaciji, gde lokalne kampanje karakteriše upliv pitanja koja nisu nužno povezana sa potrebama lokalnih sredina i zajednica, već te kampanje neretko bivaju obeležene širim temama koje su prevashodno od nacionalnog značaja. Takođe, u Srbiji je tokom već dužeg perioda prisutan trend da se u prvi plan ističu kandidati koji

⁹ Termin „fragmeigracija“ izvorno je upotrebio Džejsms Rozenau kako bi opisao suprotstavljene i protivrečne procese fragmentacije i integracije koji se odvijaju na globalnom planu. Oni istovremeno vode jačanju međuzavisnosti i sažimanju sveta, dok se u drugom planu ističe osnaživanje lokaliteta i lokalnih zajednica. Videti u James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1997. Tezu o glokalizaciji, odnosno o postojanju univerzalnih i partikularnih, lokalnih vrednosti i pitanja prvi je uveo sociolog Roland Robertson adaptirajući japanski termin *dochakuka* koji u doslovnom prevodu označava globalnu lokalizaciju u svom govoru na konferenciji "Globalization and Indigenous Culture".

¹⁰ Stephen Bell, Andrew Hindmoor, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2009, str. 4.

su nosioci lista i na nacionalnim izborima. U praksi to vodi situaciji da mnogi izabrani predstavnici na lokalnom nivou vlasti više deluju kao agenti centralnih institucija, nego kao zastupnici interesa i potreba lokalnih sredina.¹¹ Navedeno stanje uzrokuje i pad javnog poverenja, ne samo u nosioce lokalnih funkcija, već i u čitav sketar institucija na lokalnom nivou u Srbiji. To, posledično, vodi i eroziji opšteg poverenja, opadanju socijalnog kapitala, koji se u brojnim studijama posmatra kao baza i neophodna komponenta za širi društveni razvoj. Na ovakvo stanje, ali i na perspektivu lokalnih izbora u Srbiji utiče i po mnogima nesretan izbor lokalnog izbornog sistema sa zatvorenim listama, čiji su ishodi dodatna politizacija, selekcija kandidata po partijskom ključu, a ne po kompetencijama i znanju i dominacija nacionalnih pitanja u odnosu na lokalna. Iz tog razloga, stručna i naučna javnost, nevladini akteri, kao i brojna relevanta tela već duže vreme zahtevaju primenu alternativnih izbornih modela, koji u prvi plan ističu personalizaciju, koja bi trebala da proizvede snažniju vezu između građana i njihovih predstavnika na lokalnom nivou, podizanje transparentnosti i odgovornosti, redukovanje nivoa korupcije, klijentelizma i patronaže, kao i veću zastupljenost lokalnih problema i potreba u lokalnim izbornim kampanjama.¹² Mišljenja smo i da bi izmeštanje termina lokalnih izbora, odnosno neistovremeno održavanje lokalnih i centralnih, parlamentarnih izbora moglo doprineti povratku narušenog poverenja u lokalne institucije i povratak lokalnih potreba i interesa u kampanje i programe svih relevantnih političkih aktera.

U uporednoj praksi egzistiraju brojna rešenja koja uređuju izbornu zakonodavstvo prilikom lokalnih izbora. Izbornim zakonodavstvom je predviđen i termin održavanja lokalnih izbora. Pitanje kada prilikom lokalnih izbora ne određuje samo termin lokalnih izbora, odnosno da li oni koincidiraju sa nacionalnim, već se i njime rešava da li se izbori za lokalne funkcionere odigravaju samo jedan dan širom zemlje ili se odigravaju tokom više dana, što označava i dužinu izbornog ciklusa. Svi ovi parametri mogu u velikoj meri odrediti samu suštinu izbornog procesa, dovodeći u pitanje izlasnost i legitimitet lokalnih izbora.¹³ U teorijskom diskursu koji razmatra problematiku izbora još uvek ne postoji saglasnost oko termina lokalnih izbora, pa je u njihovoj

¹¹ Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave: teorijski i uporedni okvir za modernizaciju lokalne samouprave u Srbiji*, op. cit.

¹² Brojni stručnjaci, kao i relevantne nevladine organizacije poput CeSID-a I CRTA-e stoje na stanovištu da je personalizacija izbora neophodan preduslov kako bi se izbegla partokratija i u prvi plan istakla selekcija viđenijih i kvalitetnijih kandidata.

¹³ Timothy, D. Sisk, *International IDEA Handbook on Democracy at the Local Level*, Institute for Democratic Electoral Assistance, 2001, str. 118.

praktičnoj primeni primetno da se oni održavaju paralelno sa nacionalnim, kao i da im prethode i da se odgravaju nakon njih. Pored svoje uloge u selekciji lokalnih izbora i kandidata, kao i kampanjama koje bi trebalo da se odnose na sučeljavanje stavova i ideja oko ponude lokalnih politika, oni umnogome mogu odrediti i tok kampanja koje će uslediti na nacionalnom nivou, odnosno mogu poslužiti kao osnova za sondiranje pitanja koja su zastupljena i dominiraju unutar biračkog tela.

2. LOKALNI IZBORI U VELIKOJ BRITANIJI

Sistem lokalnih izbora u Velikoj Britaniji, kao i odnos prema lokalnim institucijama, partijama i kandidatima umnogome je opredeljen strukturno-institucionalnim faktorima. U literaturi koja obuhvata ovu problematiku, često se upotrebljava termin „zbunjujući“ kako bi se opisao sistem selekcije kandidata u lokalne ustanove.¹⁴ U Velikoj Britaniji je primenjen sistem izbora u mnogim lokalnim jedinicama koji podrazumeva izbor jedne trećine odbornika svake godine. Od sedamdesetih godina prošloga veka, sistem lokalne samouprave u Velikoj Britaniji bio je predmet brojnih reformskih procesa. Te promene bile su prevashodno usmerene na podizanje efikasnosti i jačanje kapaciteta, efektivnosti odluka koje se donose i na jačanje odgovornosti unutar institucija. Jedan od ciljeva ogledao se u smanjenju broja jedinica lokalne samouprave, odnosno njihove amalgamacije zarad veće funkcionalnosti. To je u praksi dovelo do toga da broj jedinica lokalne samouprave samo u Engleskoj bude višestruko smanjen, pa je on redukovan sa nešto više od 1300 na oko 400.¹⁵ Premda Velika Britanija nema izraženu decentralizaciju, odnosno posledica navedenih mnogobrojnih reformi u cilju primene modela „Novog javnog menadžmenta“ i administrativne efikasnosti je dovela do stavljanja lokalnih organa pod širi nadzor od strane centralnih organa i smanjila im mogućnosti u kreiranju i implementaciji lokalnih politika, ovaj sistem se pokazao kao poprilično postojan pošto su građani u poziciji da jednom godišnje biraju svoje lokalne predstavnike, jačajući legitimitet lokalnih institucija i dajući smernice u kom pravcu bi trebalo da se kreću lokalne zajednice. I nadalje složena institucionalna struktura, postojanje više stepenika u vertikalnoj organizaciji, kao i diferentni modeli izbora koji egzistiraju na lokalnom nivou, nisu doprineli većem poverenju

¹⁴ Videti recimo, Colin Rallings and Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, Routledge, Taylor & Francis e Library, London, UK, 2003, str. 1.

¹⁵ Colin Rallings and Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, op. cit. str. 2.

birača u lokalne institucije. Naprotiv, ovakav „zbunjujući“ institucionalni kontekst doprineo je nerazumevanju rada lokalnih ustanova i tela, što je u praksi rezultovalo smanjenjem poverenja i opadanju izborne participacije građana prilikom lokalnih izbora. U određenom broju jedinica lokalne samouprave, izbori koncidiraju sa nacionalnim, ali u većem broju slučajeva oni teku odvojeno. Tako se izbori na lokalnom nivou održavaju gotovo neprekidno i pružaju jasne pokazatelje o političkim kretanjima i potencijalnim pitanjima širih, nacionalnih kampanja. S obzirom da se u različitim delovima zemlje lokalni izbori održavaju tokom više godina i to obično prvog četvrtka u maju, praksa je da se samo u godini kada se odigravaju nacionalni izbori oni održavaju u istom terminu. Takođe, očigledno je da su na lokalnom nivou u Velikoj Britaniji prisutne i demokratske inovacije, pošto se primenjuju diferentni modeli izbora, pa je pored tradicionalnog većinskog sistema (first past the post model), praktičnu primenu našao i proporcionalni sistem u različitim varijantama. Pored pomenutog a zarad jačanja lokalne egzekutive, u određenom broju lokalnih zajednica dolazi do etapnog napuštanja kabinetskog sistema lokalne vlasti, pa se uvodi direktan izbor gradonačelnika, modela koji je na snazi u mnogim razvijenim evropskim demokratijama dobija na značaju nakon 2000-te godine. Što se tiče medijske pokrivenosti lokalnih izbora, primetan je pozitivan trend tokom poslednjih dekada, koji je doveo do veće zastupljenosti lokalnih tema i bolje informisanosti građana o lokalnim kandidatima i kampanjama.¹⁶

LOKALNI IZBORI U SR NEMAČKOJ

U SR Nemačkoj je kao i brojnim drugim političkim sistemima prisutno opadanje poverenja u institucije i demokratiju u celini, a kao jedan od ključnih indikatora vidi se opadanje izlasnosti, naročito prilikom lokalnih izbora. Tako je pre reunifikacije Nemačke, prosečna izlaznost na lokalne izbore bila oko 70%, da bi već do 2008. godine ona opala na 50%. Za razliku od Velike Britanije, lokalna samouprava u Nemačkoj poseduje značajan nivo autonomije, kako u pogledu svojih izvornih nadležnosti, tako i u fiskalnom smislu. U skladu sa tim, lokalne institucije igraju posebnu ulogu u obezbeđivanju usluga i zadovoljavanja interesa i potreba građana. Kako bi se preokrenuo navedeni trend opadanja izlaznosti i sledstveno delegitimisanje

¹⁶ Autori tvrde da su tehnološke inovacije, ali i promena stava prema potrebama lokalnih zajednica doprineli boljoj medijskoj pokrivenosti lokalnih tema, što se odrazilo i na same kampanje na lokalnom nivou. Colin Rallings and Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, op. cit. str. 2., str. 3.

lokalnih institucija i u Nemačkoj su primenjene brojne demokratske inovacije, usmerene prvenstveno na osnaživanje participacije. Uvedeni su različiti tipovi referendumna na lokalnom nivou, i obavezni i fakultativni, a insistira se i na deliberativnim formama odlučivanja, poput okruglih stolova u kojima učestvuju građani, panela i građanskih skupština.¹⁷ U svom radu koji se odnosi na vremensko pozicioniranje lokalnih izbora u odnosu na nacionalne Angelika Vetter tvrdi da bi njihovo održavanje u terminu koji se poklapa sa nacionalnim ili pak sa Evropskim izborima doprinelo većoj mobilizaciji birača i izlaznosti što bi lokalnim izborima, institucijama i izabranim funkcionerima pružilo veći legitimitet u donošenju i sprovođenju odluka.¹⁸ Takođe se ističe i činjenica da bi i njihovo odražavanje u terminu koji se ne bi poklapao, ali bi usledio pre ili odmah nakon ciklusa na nacionalnim ili evropskim izborima vodio ka većoj zainteresovanosti birača za lokalne, pošto bi oni bili informisani i mobilisani kampanjama koje prate izbore na nacionalnom ili supranacionalnom nivou.¹⁹ Kada je reč o lokalnim izborima u Nemačkoj, uočava se tendencija da upravo neodržavanjem lokalnih izbora u istom terminu, lokalnim kampanjama prevashodno dominiraju lokalne teme, a da samim tim slabe političke opcije koje deluju na nacionalnom nivou, što se ogleda u većoj zastupljenosti lokalnih kandidata i lokalni politika u kampanjama. Tu se uočava efekat koji bi i u Srbiji mogao doprineti većoj nezavisnosti lokalnih institucija od partijskih centrala i nacionalnih, državnih organa. U slučaju Nemačke, primetan je trend da nezavisni kandidati i lokalne partije i pokreti dominiraju u lokalnom političkom životu, te da u skladu sa tim i odluke koje donose lokalne ustanove bivaju usaglašenije sa potrebama i interesima lokalnih zajednica.

¹⁷ Angelika Vetter, "Just a Matter of Timing? Local Electoral Turnout in Germany in the Context of National and European Parliamentary Elections", *German Politics*, (24)1, Taylor & Francis, 2014, str. 67.

¹⁸ Angelika Vetter, "Just a Matter of Timing? Local Electoral Turnout in Germany in the Context of National and European Parliamentary Elections", op.cit. str 68.

¹⁹ Istražujući efekte nacionalnih na evropske izbore grupa autora dolazi do zaključka da kampanje koje prate nacionalne izbore mogu doprineti široj mobilizaciji biračkog tela i na osnovu empirijskih podataka pokazuju da ukoliko se Evropski izbori odigravaju neposredno pre nacionalnih, birači mogu biti zainteresovani da uzmu učešće u ovim, izborima koji se neretko u literaturi označavaju drugorazrednim. Videti, Mark N. Franklin, Cees van der Eijk and Erik Oppenhuis, "The Institutional Context: Turnout", in Cees van der Eijk and Mark N. Franklin (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 1996, str. 311.

ZAKLJUČAK

Tokom proteklih dekada u brojnim razvijenim sistemima u brojnim razvijenim, ali i u političkim sistemima u razvoju, prisutan je trend izmeštanja ingerencija i prerogativa od centralnih ka lokalnim institucijama. Ovaj trend umnogome je uslovljen uvećanim opsegom poslova i nadležnosti koje bi trebalo da se obavljaju od strane svih organa vlasti, a lokalni nivo se vidi kao najpogodnije polje zbog svoje bliskosti sa građanima. Tako se lokalni nivo vlasti posmatra kao ključni za demokratizaciju i demokratsku socijalizaciju građana. U uslovima kada građani biraju svoje lokalne predstavnike u istom terminu kada se biraju i predstavnici na centralnom nivou vlasti, kampanjama na lokalnom nivou dominiraju pitanja koja su pretežno prisutna i u kampanjama na centralnom nivou. Iako u uporednoj praksi i u relevantnim istraživanjima neki autori zastupaju stanovište da je potrebno usaglasiti termin lokalnih i centralnih izbora kako bi se dostigla veća izlaznost i na taj način lokalnim organima vlasti pružio veći legitimitet. S obzirom da u Srbiji postoji naglašena funkcionerska kampanja u kojima dominiraju najviši državni funkcioneri i lideri političkih stranaka, pomeranje termina lokalnih izbora u odnosu na nacionalne doprinelo bi većoj zaspljenosti lokalnih pitanja i politika u kampanjama koje prate izbore za niše nivoe u vertikalnoj organizaciji vlasti. Ovo pitanje bi posebno dobilo na značaju ako bi se sprovele i druge reforme izbornog zakonodavstva na lokalnom nivou, poput različitih formi personalizacije izbora lokalnih predstavnika, a možda i povratku većinskog izbornog sistema na lokalnom nivou. Na taj način, prema mišljenju autora, otvori bi se širi prostor za delovanje lokalnih pokreta i viđenijih kandidata, što bi, s jedne strane doprinelo boljoj ponudi lokalnih politika u kampanjama, a, s druge strane, većoj odgovornosti i transparentnosti u funkcionisanju lokalnih institucija. Takođe, u situaciji kada se lokalni izbori ne poklapaju sa nacionalnim oni mogu poslati jasan signal političkim pratijama koje deluju na nacionalnom nivou u kom pravcu bi trebalo usmeriti delovanje u kampanjama tokom parlamentarnih izbora.

LITERATURA I PRAVNI IZVORI

- Angus Campbell, 'Surge and Decline: A Study of Electoral Change', *Public Opinion Quarterly*, 24, Oxford University Press, 1960.
- Dejan Milenković, *Pravo na lokalnu samoupravu*, Istraživanje: Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2009.
- Franklin, Mark N., van der Eijk, Cees and Oppenheim, Erik, "The Institutional Context: Turnout", in van der Eijk, Cees and Franklin, Mark N., (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 1996.
- Karlheinz Reif, „National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984“, *Electoral Studies*, vol. 3, no. 3, Elsevier Publishing, 1984.
- Matić, Petar, „Novi teorijski pravci u proučavanju lokalne samouprave“, *Politička revija*, vol. 31, br. 1/2012, Institut za političke studije, Beograd, 2012.
- Matić, Petar, Mirović, Aleksandra, „Lokalna samouprava u kontekstu modernizacije“, *Politička revija*, vol. 29, br. 3/2011, Institut za političke studije, Beograd, 2011.
- Milan Jovanović, „Redizajniranje izbornog sistema Srbije – jedan neuspeo pokušaj, (online), http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-milan_jovanovic.pdf
- Milan Jovanović, „Reforme izbornog prava lokalne samouprave“, *Politička revija*, vol. 16. br. 2/2008, Institut za političke studije, Beograd, 2008.
- Matić, Petar, „Lokalni izbori u Srbiji 2012“, *Srpska politička misao*, vol. 38, br. 4/2012, Institut za političke studije, Beograd, 2012.
- Matić, Petar, *Redizajniranje lokalne samouprave: teorijski i uporedni okvir za modernizaciju lokalne samouprave u Srbiji*, Institut za političke studije, Beograd, 2012.
- Rallings, Colin and Thrasher, Michael, *Local Elections in Britain*, Routledge, Taylor & Francis e-Library, London, UK, 2003.
- Reif, Karlheinz and Schmitt, Hermann, „Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Results“, *European Journal of Political Research*, 8, European Consortium for Political Research, 1980.
- Rosenau, James N, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1997.
- Sisk, Timothy, D., *International IDEA Handbook on Democracy at the Local Level*, Institute for Democratic Electoral Assistance, Stockholm 2001.
- Vetter, Angelika, "Just a Matter of Timing? Local Electoral Turnout in Germany in the Context of National and European Parliamentary Elections", *German Politics*, (24)1, Taylor & Francis, 2014.
- Bell, Stephen, Hindmoor, Andrew, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2009

Petar Matić PhD*

**WHY IS TIME-SEPARATION OF LOCAL AND PARLIAMENTARY
ELECTIONS INPORTANT IN REPUBLIC OF SERBIA?**

Summary:

* Petar Matić, Research Associate, PhD., Insitute for Political Studies, Belgrade

PRIKUPLJANJE POTPISA ZA PROGLAŠENJE IZBORNE LISTE KAO MOGUĆI NAČIN ZLOUPOTREBE IZBORNOG PRAVA U REPUBLICI SRBIJI**

Sažetak

Zakonski uslov proglašenja izborne liste je da ona bude podržana od strane najmanje 10.000 birača. Jedan deo ovih političkih subjekata koji se nalaze na izbornim listama imaju karakter „fantomskim“ jer postoje samo u toku trajanja izbornog procesa, dok u periodu između izbora, od ovih stranaka nema „ni traga ni glasa“. Izbori često donose dva apsurdna „iznenađenja“. Prvo je da pomenute stranke relativno lako dolaze do potpisa građana koji ih navodno podržavaju, što uzročno-posledično dovodi i do proglašenja njihovih izbornih lista. Drugo je da je broj ukupno osvojenih glasova takvih lista na izborima, u nekim slučajevima i značajno manji od broja građana koji su takvim izbornim listama dali poverenje svojim potpisima. To otvara i sumnju da li vladajuće političke stranke, preko svojih članova i partijske infrastrukture, obezbeđuju malim strankama mogućnost kandidovanja, pa samim tim i stvaraju predstavu postojanja demokratskog pluralizma izbornog procesa, kojim se obezbeđuje legitimnost izbora. Pitanje prikupljanja potpisa za proglašenje izbornih lista značajno zaokuplja pažnju javnosti u Republici Srbiji vezi sa predstojećim izborima, posebno nakon smanjenja izbornog cenzusa i bojkota izbora od strane dela opozicije. U ovom radu biće razmotreni i neki konkretni predlozi na koji način se mogu otkloniti ove sumnje i nedostaci i tako unaprediti izborni proces u budućnosti.

* Dejan Milenković, vanredovni profesor, Beogradski univerzitet – Fakultet političkih nauka

** POSEBNA NAPOMENA AUTORA: U pitanju je nacrt teksta sačinjen za potrebe izlaganja na tribini *Dijalog i bojkot*. Rad je nedovršen i molim vas da ga ne bez dozvole autora, pre priređivanja konačne verzije ovog rada.

UVOD

U tradiciji parlamentarnih izbora u Republici Srbiji, u više ranijih kao sadašnjem ciklusu, primetna je pojava proglašenja velikog broja izbornih lista koje čine jedna ili više malih političkih stranaka/pokreta/koalicija. Zakonski uslov proglašenja izborne liste je da ona bude podržana od strane najmanje 10.000 birača. Jedan deo ovih političkih subjekata imaju karakter „fantomskim“ jer postoje samo u toku trajanja izbornog procesa, dok u periodu između izbora, od ovih stranaka nema „ni traga ni glasa“.

Izbori često donose dva apsurdna „iznenađenja“. Prvo je da pomenute stranke relativno lako dolaze do potpisa građana koji ih navodno podržavaju, što uzročno-posledično dovodi i do proglašenja njihovih izbornih lista. Drugo je da je broj ukupno osvojenih glasova takvih lista na izborima, često jeste i manji od broja građana koji su svojim potpisima takvim izbornim listama dali poverenje.

S jedne strane, sasvim je legitimno da se birači koji su prethodno podržali pojedine izborne liste u međuvremenu predomisle, i u danu izbora podrže neke druge (po pravilu) veće političke stranke ili da odustanu od odlaska na glasanje na biračkom mestu. Ali pogled na izborne rezultate u nekoliko poslednjih ciklusa parlamentarnih izbora, navode na zabrinutost i razmišljanje. Ove stranke i koalicije, u predizbornom periodu, „jedu“ medijsko vreme, posebno na televizijama sa nacionalnom frekvencijom čime se omogućava njihova „ravnomerna“ zastupljenost (ali i manje medijskog vremena za druge političke opcije) a postojanje takvih lista ostavlja utisak demokratskog pluralizma i demokratičnosti samog izbornog procesa,

S druge strane, to otvara i sumnju da li vladajuće (velike) političke stranke, preko svojih članova i partijske infrastrukture, obezbeđuju „malim“ strankama/pokretima/koalicijama mogućnost kandidovanja, čime stvaraju predstavu demokratskog pluralizma i legitimnosti izbornog procesa. Ovo pitanje posebno jeste u fokusu danas, kada deo opozicionih stranaka bojkotuje predstojeće izbore, i kada je nakon izmene Zakona o izboru narodnih poslanika izborni prag „spušten“ na 3%.¹ U ovom radu, razmotrićemo ovaj problem, te dati neke konkretne predloge na koji način se mogu otkloniti ove sumnje i unaprediti izborni proces u budućnosti.

¹ *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“ br. 12/2020. čl. 1.

1. IZBORNO PRAVO KAO LJUDSKO PRAVO

Izbornopravo, kao osnovno ljudskopravo, je veoma kompleksno pravo.²

Iako se o ono označava u singularu, pre bi se moglo reći da se radi o izbornim pravima koja, suštinski, čine sledeća četiri prava koja su međusobno povezana:

1) *aktivno biračko pravo*, koje se najčešće se određuje kao pravo građana da bira nosioce funkcija vlasti³, ili kao pravo na učešće u izbornim radnjama koje imaju za cilj da odrede narodne poslanike,⁴ odnosno da biraju svoje predstavnike na lokalnim i regionalnim izborima, odnosno da biraju predsednika države, opštine, gradonačelnika, a koje se realizuje činom glasanja kada se daje poverenje kandidatu odnosno odobrava jedna politika i pristaje na upravljanje zemljom u jednom smislu;⁵

2) *pasivno biračko pravo* koje se najčešće određuje kao pravo građana da bude biran za člana predstavničkog tela, odnosno da bude predstavnik i da tako dobijen mandat zadrži i nesmetano vrši, i ono je jedno od prava posredstvom kojih se realizuje drugo, još opštije pravo, pravo građana da učestvuje u vršenju javnih poslova i pravo na jednaku dostupnost javnih funkcija. Za ovo pravo se može reći da je *dvodimenzionalno*, jer sa jedne strane ono omogućava svim zainteresovanim građanima da *konkurišu* za predstavničke funkcije, a sa druge strane govorimo o realizaciji ovog prava sticanjem poslaničkog (odnosno predstavničkog) mandata na izborima. Prema tome, 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;⁶

3) *pravo na upis u birački spisak (i sa njim druga srodna prava)*, koje je esencijalno za realizaciju aktivnog i pasivnog biračkog prava. U vezi sa ovim pravom su i pravo građana na uvid u birački spisak i pravo građanina da interveniše/traži izmene u biračkom spisku. Sistem

² Uporedi: Katarina Jović, Anđelka Plavšić-Nešić, *Ljudska i izborna prava*, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 216-221.

³ V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 75.

⁴ Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*; Beograd, 1924, str. 78

⁵ Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, Zbornik: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.

⁶ Uporedi: Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, Zbornik: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 54-55; Marijana Pajvančić, *Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)*, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 11-24.

stalne registracije birača kombinovan sa principom javnosti i ažurnog vođenja biračkih spiskova je takođe u funkciji adekvatne zaštite prava na upis u birački spisak;⁷

4) *pravo učesnika u izbornom procesu na obaveštenost u vezi sa izborima*, kao pravo iz koga dalje proizilaze tri izvedena prava: (1) pravo birača da bude obavešten od strane organa nadležnog za sprovođenje izbora o svim činjenicama koje se odnose na njihova izborna prava i načinu zaštite tih prava; (2) pravo birača da bude obavešten o izbornim programima podnosilaca izbornih lista/kandidata i (3) pravo podnosilaca izbornih lista odnosno pravo kandidata na jednaku medijsku zastupljenost. Pravo na obaveštenost u vezi sa izborima proizilazi iz opšteg, Ustavom garantovanog prava na obaveštenost, odnosno da “svako ima pravo da bude istinito, objektivno i blagovremeno obavešten o pitanjima od javnog značaja, a dužnost medija je da tu obavezu poštuju”⁸.

Polazeći od stava koje je davno dao jedan od najuglednijih pravnika Srbije – *Slobodan Jovanović*, da aktivno biračko pravo podrazumeva, kao što je to prethodno pomenuto i „...pravo na učešće u izbornim radnjama koje imaju za cilj da odrede narodne poslanike“, građanski čin podrške određenoj partijskoj i koalicionoju listi, možemo smatrati „činom“ aktivnog biračkog prava.

Međutim, kako sa stanovišta uzroka i posledice, pravo građana da kroz aktivno biračko pravo svojim potpisom podrže izbornu listu i na taj način učestvuje i u izbornim radnjama koje za cilj imaju da odrede narodne poslanike jeste od ključnog značaja i za potencijalnu mogućnost ostvarivanja pasivnog biračkog prava, ono postaje „zanimljivo“ i sa stanovišta malih, ali i velikih političkih aktera (političkih partija/koalicija/pokreta), u zavisnosti od okolnosti u kojima se nalaze i procesa u kojem treba da dokažu demokratičnost izbornog procesa.

Ovo, na prvi pogled, „malo“ pravo, čini se, ni na koji način nije zaštićeno. U uslovima dominacije jedne političke grupacije (političke partije/koalicije), ono može biti i izvor „manipulacije“ ne od strane „malih“, već prvensteno većih političkih aktera, koje na ovaj način mogu da u redovnim uslovima održavanja parlamentarnih izbora, „oštete“ veće opozicione aktere da dobiju nekoliko procenata glasova više. To može biti od velikog značaja u kasnijem radu Parlamenta kao obliku političke arene, a u uslovima delimičnog bojkota izbora od strane opozicije kao što je to slučaj na ovim izborima, i da mogućnost da onima koji su na vlasti stvore

⁷ Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, Zbornik: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.

⁸ *Ustav Republike Srbije* „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 51

privid u domaćoj javnosti a posebno stranim političkim krugovima, o „visokom stepenu“ demokratičnosti i pune legitimizacije izbornog procesa.

Pitanje tzv. jednog oblika „bugarskog voza“⁹ u proglašenju partijskih lista svakako postoji, posebno ako se uporede rezultati izbora sa potpisima „podrške“ očigledno „nesvesnih“ birača koji potpisom omogućavaju kandidovanje takvih aktera. S druge strane, to otvara i sumnju da li vladajuće političke stranke, obezbeđuju malim strankama mogućnost kandidovanja, pa samim tim i stvaraju predstavu demokratskog pluralizma izbornog procesa, a u slučaju prelaska izbornog cenzusa, po principu „vraćanja duga“ ove stranke obezbeđuju i „uniformost“ unutar parlemanta, i pružaju bezrezervnu „spoljnu“ podršku vladajućoj većini.

2. REZULTATI IZBORA OD 2012. DO 2017. GODINE I UČEŠĆE „MALIH“ STRANAKA

Od 2012 do 2016. godine, odnosno u posmatranom periodu tri ciklusa parlamentarnih izbora, možemo videti da je broj proglašenih izbornih lista relativno veliki, a da su rezultati najmanje ¼ ako proglašenih lista više nego skromni (ovaj „rezultat“ ne obuhvata stranke nacionalnih manjina) i kreću se do 1% glasova dobijenih na izborima.

Na parlamentarnim izborima 2012. godine, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, izašlo je 57% ukupno upisanih birača. Od 18 proglašenih izbornih lista, 6 su činile liste stranaka nacionalnih manjina, koji u Narodnu skupštinu Republike Srbije ulaze po posebnom režimu tzv. „prirodnog“ praga. Od 12 proglašenih izbornih lista, svega šest je prešlo tadašnji cenzus od 5%. Dve veće političke stranke na izborima 2012 godine (SRS i Dveri za život Srbije), bile su na granici cenzusa (osvojile su preko 4% glasova izašlih birača), a preostale dve „male“ izborne liste (partije i koalicije), osvojile su ukupno 2.20% glasova od ukupnog broja izašlih birača, odnosno 86.196 glasova (zanimljivo, obe bi mogli okarakterisati kao partije levice – Reč je o tadašnjoj Komunističkoj partiji – Josip Broz i Pokretu radnika i seljaka).

Na sledećim izborima za poslanike Narodne skupštine Republike Srbije 2014. godine, beležimo pojavu dve proglašene izborne liste „malih“ stranaka (a nisu stranke nacionalnih manjina), koje su dobile izuzetno mali broj glasova birača. Reč je o izbornim listama „Patriotski front – Pelević“ i „Treća Srbija“. Prvopomenuta, je imala značajno manji broj glasača koji su za

⁹ Napomena: Termin „bugarski voz“ ima drugačije značenje u procesu izbora. Ovde je korišćen isključivo kao negativna pojava u procesu prikupljanja potpisa podrške izbornim listama.

njih glasali u odnosu na broj potpisa koji je neophodan za proglašenje izborne liste (svega 4.514).

Zanimljivo je da se broj izbornih lista „malih stranaka/koalicija/pokreta“ (koje nisu stranke nacionalnih manjina značano povećava na parlamentarnim izborima 2016. godine. Broj do tada gotovo nepoznatih stranaka i lidera¹⁰ povećava na šest.¹¹ U svakom slučaju, dve od preostalih šest manjih stranaka (proglašeni izbornih lista), nije dobilo podršku 10.000 birača na izborima (Dijalog – Mladi sa stavom i Republikanska stranka) a svih šest zajedno osvojile su 106.454 glasa.

Tabela 1.

Proglašene izborne liste, broj izbornih stranaka nacionalnih manjina koje nisu prošle izborni prag, broj izbornih lista koje nisu stranke nacionalnih manjina i nisu prošle izborni prag, sa ukupnim brojem dobijenih glasova „malih stranaka“ i procentom dobijenih glasova¹²

Kol.1	Kol. 2	Kol.3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Izbori	Broj proglašanih izbornih lista RIK	Broj izbornih lista stranaka nacionalnih manjina koje su prošle „prirodni“ prag	Broj malih stranaka/ izbornih lista koje nisu postale parlametarne	Ukupan glasova izbornih lista koje nisu ušle e u NS iz kolone 4	Procenat dobijenih glasova izbornih lista koje nisu ušle u parlament iz kolone 4
2012	18	7	2	86.196	2,20%
2014	19	3	2	20.720	0,58%
2016	20	5	6	106.454	2,81%
2020	21	/	/	/	/

Republička izborna komisija - RIK, je do 9. juna 2020. godine, proglasila 21 izbornu listu (stranaka/koalicija/pokreta i stranaka nacionalnih manjina), koje su za izbore koji će biti

¹⁰ Napomena: Osim izborne liste: „Borko Stefanović – Srbija za sve nas“ koji je prethodno bio član DS i bio je poznat je široj javnosti

¹¹ Bez navođenja ZELENE STRANKE, koja nije samostalno učestvovala u prethodno pomenuta dva ciklusa izbora, ali je na izborima 2016. godine „deklarisana kao stranka manjina i na taj način je jedan predstavnik sa ove izborne liste proglašen za narodnog poslanika.

¹² Napomena: Ova tabela je proizašla iz tabela koje je objavio Republički zavod za statistiku, u vezi održanim parlamentarnim izborima 2012, 2014 I 2016. godine: Republički zavod za statistiku: Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, predsednika Republike Srbije, maj 2012. godine, str. 48; Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, mart, 2014. godine, str. 48 i Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, april, 2016. godine, str. 48.

održani 21. juna 2020. godine, učestvovati na parlamentarnim izborima u Republici Srbiji. Na taj način ispoštovano je pravilo utvrđeno Zakonom o izboru narodnih poslanika koje se odnose na podnošenje izbornih lista, koji predviđa da se za podnošenje izborne liste moraju prikupiti potpisi najmanje 10.000 birača.¹³

Kao što se može videti, i pored bojkota jednog dela opozicije, broj izbornih lista se povećava, što je svakako posledica smanjenja izbornog cenzusa na 3%, do koje je došlo izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2020. godine.

S druge strane, beležimo i da se na parlamentarnim izborima po prvi put pojavljuju i neke „nove“ političke snage, koje do sada nisu previše poznate široj javnosti, kao što su to na primer, „Za Kraljevinu Srbije“. *Dosta je bilo* učestvuje na izborima na izbornoj listi pod nazivom „Suverenisti“. Na izbornim listama su i nove „koalicije“ koje čine i druge male stranke i pokreti, za koje je poznato da nemaju previše razvijenu stranačku infrastrukturu (tzv. „kombi stranke“)¹⁴, što otvara pitanje na koji način su prikupljeni potpisi građana za proglašenje izborne liste. Među njima treba pomenuti na primer, još i sledeće izborne liste stranaka/pokreta/koalicija: „Nek maske padnu – Zelena stranka – Nova stranka“, „Čedomir Jovanović – Lista za mir“, „Narodni blok – Velimir Ilić – General Momir Stojanović“, „Nek maske padnu - Zelena stranka - Nova stranka“, „Grupa građana 1 od 5 miliona“, i na primer, do 2016. Nepoznata politička stranka Srpska stranka Zavetnici, i njihova liderka Milica Đurđević Stamenkovski (izborna lista „Milica Đurić Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici“). Poslednje proglašena, 21 izborna lista, po delu naziva malo i „natprirodna“ (o čemu govori jedan prethodni rad), a koja je takođe nakon prigovora proglašena od strane RIK na 146. sednici koja je održana 9. Juna 2020. godine jeste izborna lista „Levijatan – živim za Srbiju“

3. OSNOVI SUMNJE O REGULARNOSTI IZBORNOG PROCESA PRI PRIKUPLJANJU POTPISA PODRŠKE IZBORNIH LISTA

Preneto „sa terena“ izbornog ringa „na teren“ krivičnog prava, postojanje i utvrđivanje konkretnih činjenica i dokaza da male stranke obilato dobijaju pomoć velikih u postupku prikupljanja potpisa za kandodovanje izbornih lista, jeste još uvek u domenu osnova sumnje i

¹³ *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“ br. 35/2000, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 28/11, 36/11, 104, 12/2020, 68/2020, čl. 43, st. 1.

¹⁴ Napomena: „Žargonski“ izraz koji je često bio korišćen za pojedine stranke čiji su lideri zauzimali značaja mesta u Vladi premijera Zorana Đinđića, ali pored lidera nisu imale nikakvu drugu stranačku infrastrukturu na terenu, jer su svi članovi stranke, mogli da stanu u jedan kombi osrednje veličine.

indicija. U krivičnom pravu, osnovi sumnje su pojam koji se koristi kod pokretanje istrage protiv određenog lica (osumnjičenog), kada u predkrivičnom postupku postoje indicije da je neko učinilac kakvog kažnjivog dela. Drugi pojam - osnovana sumnja, vezan je za momenat podizanja optužnice: kada protiv određenog lica postoje dovoljno dokaza i prikupljenih podataka na osnovu kojih javni tužilac podiže optužni predlog protiv određenog lica (optuženog) kao mogućeg učinioca krivičnog dela.¹⁵

U vezi sa pitanjem prikupljanja potpisa za izborne liste, nalazimo se na tom, klizavom terenu osnova sumnje. Osnovi sumnje u „regulanost“ prikupljanja potpisa, posebno za podršku izbornim listama su potkrepljene u razpravi u emisiji *Utisak nedelje*, koja je emitovana na televiziji NovaS 7.06.2020. godine kroz prepirku između predsednika pokreta Dosta je bilo – Saše Radulovića (tzv. Suverenista) i lidera Pokreta slobodnih građana – Sergeja Trifunovića.

Ipak, sama priča ima i kratku medijsku predistoriju. Naime, lider DJB, odustao je od bojkota izbora kada je na konferenciji za štampu u Narodnoj skupštini Repulike Srbije objavio da će ova stranka, pod nazivom „Suverenisti“, učestovati na predstojećim parlamentarnim izborima. DJB, prikuplja 11.300 potpisa birača i predaje je RIK-u 5.06.2020. godine i tom prilikom predsednik DJB izjavljuje: „DJB je jedini sakupljao potpise regularno“ i dodaje da je to bilo dosta teško uz mnogobrojne opstrukcije.¹⁶

Vratimo se na pomenutu emisiju *Utisak nedelje*. U prepirci između dva lidera, u kojoj lider DJB Saša Radulović iznosi lični stav da je vladajuća Srpska napredna stranka prikupljala potpise za PSG, što je lider pokreta Slobodnih građana negirao. Prvi, Saša Radulović, zatim ponovo tvrdi da je "vlast" prikupljala potpise svima osim „Dosta je bilo“, napominjujući da će to i dokazati, te da je uvidom u dokumentaciju RIK-a utvrdio da je Pokret Slobodnih građana na Novom Beogradu prikupio 5002 potpisa. „...Na svakih osam minuta po potpis, a na toj opštini i ne idete na izbore“... da bi zatim, nastavio da nabraja „...: na Čukarici ste skupili 1.200, a ne izlazite na lokalne izbore na Čukarici, preko 1.000 u Novom Sadu a ne izlazite tamo na izbore, u Šidu preko 500 potpisa.“ Sergej Trifunović je izjavio da je „to gnusna podmetačina i laž, navodeći da je svaki dan skupljao oko 100, 120 potpisa, te da je sa Srbijankom Turajlić na Zelenom vencu prikupio 280 potpisa. „Na pitanje novinarke i voditeljke emisije Olje Bečković zašto se “Dosta je bilo fokusira” na PSG, a ne na Aleksandra Vučića, Radulović je odgovorio da

¹⁵ Dejan Milenković, *Medijsko pravo i medijske politike* (skripta), Beograd, 2015, str. 116

¹⁶ Izvor: Agencija Beta koju prenosi Danas: Dosta je bilo predao listu, 5.06.2020. godine. Dostupno na <https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/dosta-je-bilo-predao-listu/> pristupljeno: 7.06.2020. godine.

se ne fokusira na PSG nego na čitav sistem prikupljanja potpisa, odnosno način na koji pojedine stranke dolaze do potpisa.”¹⁷

Međutim, u prenetoj informaciji na veb-prezentaciji N1 televizije (pomenutom linku), izostao je i komentar trećeg učesnika, Radovana Vukadinovića koji je na pitanje autorke emisije i lidera Pokreta slobodnih građana izjavio da je DJB materijalno podsticao aktiviste (što Radulović nije negirao), ali je Radulović dodao da je prikupljanje u pojedinim gradovima (npr. u Šapcu) bilo uslovljeno od strane lokalnih stranka koje su u „zamenu” za potpise za parlamentarne izbore, zahtevali da DJB u ovom gradu ne izađe na lokalne izbore.¹⁸

Pokušaću da zaključim ovu diskusiju. Postojen da vladajuća politička stranka „pomaže“ u prikupljanju potpisa pojedinim manjim strankama/grupama i koalicijama, vodeći se svojim vlastitim interesima (na primer, smanjenjem mogućnosti većim opozicionim akterima da u beskonačnom i „ravnomernom“ predstavljanju izbornih lista u medijima istaknu svoje stavove, poglede, ideje i mišljenja ili da kritički osude vlast, a u slučaju da ipak male stranke pređu izborni prag, one već unapred jesu uslovljavane davanjem bezrezervne podrške u parlamentu kao i u javnosti, odnosno vladajućoj, ako je za nju prikupljala potpise.

S druge strane, postoji i indicija da bez novca, nema ni „aktivizma“, pa ni potpisa. Stranka/pokret/ili koalicija koja nema razvijenu stranačku infrastrukturu i novca za njeno „održavanje“ (uključujući i finansiranje ljudi a možda i „kupovinu“ potpisa podrške), skoro da i nema šanse da bez porške vladajuće u prikupljanju potpisa, uopšte nađe kao kandidat na raspisanim izborima. A bez učešća na izborima i prelaska izbornog praga koji podrazumeva i budžetsko finansiranje¹⁹ – nema ni samoodrživosti takvog političkog aktera, osim u slučaju kada sami lideri stranka, imaju određena materijalna sredstava kojima mogu finansirati stranačku infrastrukturu, na duži vremenski rok (primedba autora).

Možda upravo u novcu i treba tražiti razloge usled kojeg su pojedine opozicione stranke, ipak odlučile da ne odustanu od izborne utakmice, odnosno vremenom odustale od najavljenog

¹⁷ N1: “Prepirka Trifunovića i Radulovića u Utisku nedelje o prikupljanju potpisa” objavljeno 7.06.2020. godine u 22.14h. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Izbore-2020/a607637/Prepirka-Trifunovica-i-Radulovica-u-Utisku-nedelje-o-prikupljanju-potpisa.html> pristupljeno:8.06.2020. godine

¹⁸ N1 Janjić: “Ko dobije manje glasova od broja potpisa da mu se zabrani kandidovanje” Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a607673/Janjic-Ko-dobije-manje-glasova-od-broja-potpisa-da-mu-se-zabrani-kandidovanje.html> 8.06.2020. godine.Pristupljeno: 8.6.2020. godine

bojkota izbora, ulazeći tako u različite političke dogovore sa kratkoročno, a posebno dogoročno veoma neizvesnim završetkom.

Na kraju, treba pomenuti i mišljenje glavnog urednika agencije Beta, Dragana Janjića iznetog u delu jutarnjem programu N1 televizije koji se odnosi na prelistavanje štampe i iznete stavove u emisiji Utisak nedelje. Janjić tom prilikom ističe: „Ne verujem da je sve čista priča kod sakupljanja potpisa, mislim da je bilo dosta pomoći i da je uvek bilo pomoći.. Mislim da je, ako ima toga, važno uspostaviti pravila. Ako dobijete manje glasova od potpisa ne možete da se kandidujete 10 godina.“

4. POTENCIJALNI PREDLOZI MOGUĆNOSTI ZAŠTITA AKTIVNOG I PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA U PROCESU KANDIDOVANJA IZBORNIH LISTA I NJIHOVA OGRANIČENJA

Veoma je teško trenutno odreagovati i dati odgovor na pitanje kako sprečiti mogućnost stvaranja prakse „pomaganja“ vladajućih stranaka malim stranakama pri prikupljanju potpisa za kandidovanje izbornih lista, kada je to u interesu i jednih i drugih (ali na štetu sami birača).

U svakom slučaju, strogo gledano, reč je o teško dokazivoj zloupotrebi kako aktivnog, tako i pasivnog biračkog prava, koja bi se mogla uporediti (samo načelno) sa pojmom trgovine uticajem, prebačenog sa terena krivičnog prava na teren političkog ringa.

U jednoj od veoma opsežnih studija koje su rađene za potrebe OSCE ODHR nakon održavanja parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine, koja je u tom momentu obuhvatila sve moguće oblike zaštite izbornog prava pre raspisivanja izbora, u fazi od momenta raspisivanja izbora do dana glasanja, u toku samog dana glasanja do zatvaranja biračkog mesta, te od momenta zatvaranja izbornog mesta i proglašavanja rezultata izbora i na kraju, periodu između dva izborna ciklusa, kako izbora koji se održavaju na republičkom, tako i onih koji se održavaju na pokrajinskom i na lokalnom nivou, ova pojava, pa ni način njenog pravnog sprečavanja nije ni pomenuta, jer u ovom segmentu i nema pravnog odgovora u vezi sa zaštitom izbornog prava u našem izbornom zakonodavstvu pa ni pravnom sitemu uopšte.²⁰

Sa predlogom koji je dat na kraju prehodnog dela se ne slažem, jer nam objavljeni Rezultati parlamentarnih izbora 2012, 2014 i 2016. godine, koje je objavio Republički zavod za statistiku, govore da se ipak, retke male političke stranke koje na parlamentarnim izborima

²⁰ Vidi: Dejan Milenković, Dušan Ignjatović, *Studija: Procena efikasnosti sistema za rešavanje izbornih sporova na parlamentarnom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji*, Jul 2013.

dobijaju ukupno manje glasova izašlih birača na izborima od predviđenih 10.000 potpisa koliko je neophodno za kandidovanje izbornih lista. Često, one već u sledećem izbornom ciklusu više i ne postoje.

Znači, rešenje se mora tražiti na neki drugi način. Jedna od mogućnosti npr. može da bude da se potpisi isključivo prikupljaju na štandovima političkih stranaka, prijavljenih za sakupljanje potpisa kod nadležnog državnog organ u vreme i danima kada je to predloženo od strane stranke/koalicije/pokreta koja prikuplja potpise. Međutim, ovo rešenje ima dva ograničenja: prvi je da se ukida mogućnost i pravo vođenja tzv. *Door to Door* kampanje koja je u zemljama sa izrazito demokratskom tradicijom veoma zastupljena. Drugi problem jeste na koji način bi u tom slučaju mogla da bude ostvarena kontrola prikupljanja potpisa na prijavljenom štadu za prikupljanje potpisa, odnosno ko bi vršio kontrolu. Tu dolazimo do narednog problema koji je više godina u nazad pominjan a vezan je za izbornu administraciju, pre svega RIK, koji ima karakter organa ali ne državnog organa, te kao takav i nema svoju službu, pa ni mogućnost da tako nešto i kontroliše.

Tehnološko rešenje bi moglo biti da se podrška kandidatskoj listi obezbedi davanjem elektronskog potpisa birača koji želi da podrži izbornu listu. Međutim, ovaj model ponovo otvara neka druga pitanja: prvi je da bi to značilo da svi građani Republike Srbije imaju svoj elektronski potpis (što će razvoj tehnologije u narednih nekoliko godina svakako i zahtevati), ali se na ovaj način ne može izbeći npr. različite forme podmićivanja građana, od davanja određenih privilegija i novca glasaču do obezbeđenju određenih usluga.

Možda vredi razmisliti da se u okviru prve vremenske faze izbornog procesa, tačnije od momenta raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, naprave dve podfaze: prva, u kojoj bi se stranke/koalicije/pokreti „borili“ za potpise za kandidovanje izbornih lista, i druge, klasične kampanje koja bi bila vođena do dana održavanja izbora. Ali i ovo razmišljanje ima ozbiljne defekte.

ZAKLJUČAK

Osnovi sumnje (indicije) u manipulaciju u procesu prikupljanju potpisa za podršku izbornim listama, zahtevaju dalje praćenje potencijalnog postojanja ove pojave, što nam može dati i nove ideje o tome na koji način se one mogu u budućnosti sprečiti. Smanjenje izbornog praga na 3% (osim kada je reč o strankama nacionalnih manjina za koje postoji poseban mehanizam izbornog praga), već sad nam govori da se u slučaju ostanka sadašnjeg zakonskog rešenja, može očekivati permanentno povećanje broja izbornih lista, što pokazuje i činjenica da je, iako je ove parlamentarne izbore bojkotovao jedan deo opozicije, broj kandidovanih i proglašanih izbornih lista najveći od 2012. godine (ukupno 21). Sve prethodno pomenuto govori u prilog da se radi zaštite izbornog prava kao osnovnog ljudskog prava, i u domenu kandidovanja izbornih lista tek mora značajno raditi, kako bi sam izborni proces u budućnosti dobio značajniji društveni i demokratski legitimitet i u kojem bi bile sprečene moguće različite zloupotrebe pri kandidovanju izborne liste.

LITERATURA I INTERNET IZVORI

- Katarina Jović, Anđelka Plavšić-Nešić, *Ljudska i izborna prava*, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 216-221.
- V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 75.
- Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*; Beograd, 1924, str. 78
- Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, Zbornik: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.
- Marijana Pajvančić, Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost), u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 11-24.
- Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, Zbornik: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.
- Ustav Republike Srbije* „Službeni glasnik RS“ br. 98/06.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“ br. 12/2020.
- Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“ br. 35/2000, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 28/11, 36/11, 104, 12/2020, 68/2020, čl. 43, st. 1.
- Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, predsednika Republike Srbije, maj 2012. godine*
- Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, mart, 2014. godine*

Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, april, 2016. godine*

Dejan Milenković, *Medijsko pravo i medijske politike* (skripta), Beograd, 2015, str. 116

Agencija Beta koju prenosi Danas: Dosta je bilo predao listu, 5.06.2020. godine. Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/dosta-je-bilo-predao-listu/> pristupljeno: 7.06.2020. godine.

N1: “Prepirka Trifunovića I Radulovića u Utisku nedelje o prikupljanju potpisa” objavljeno 7.06.2020. godine u 22.14h. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a607637/Prepirka-Trifunovica-i-Radulovica-u-Utisku-nedelje-o-prikupljanju-potpisa.html> pristupljeno:8.06.2020. godine

N1 Janjić: “Ko dobije manje glasova od broja potpisa da mu se zabrani kandidovanje” Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a607673/Janjic-Ko-dobije-manje-glasova-od-broja-potpisa-da-mu-se-zabrani-kandidovanje.html> 8.06.2020. godine.Pristupljeno: 8.6.2020. godine

Dejan Milenković, Dušan Ignjatović, *Studija: Procena efikasnosti sistema za rešavanje izbornih sporova na parlamentarnom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji*, Jul 2013.

Projekat „Dijalog o izborima 2020“ i objavljivanje ovog elektronskog biltena podržan je od strane Fonda za otvoreno društvo.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Sve ideje i stavovi koji su izneti u elektronskom biltenu su lični i profesionalni stavovi autora, a ne stavovi Fakulteta političkih nauka - Univerziteta u Beogradu niti Fondacije za otvoreno društvo Srbija.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA