

Kako približiti poslanike
građanima?
Analiza predloga za izmenu
izbornog zakonodavstva

KAKO PRIBLIZITI POSLANIKE GRAĐANIMA –
ANALIZA PREDLOGA ZA IZMENU
IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Izdavač:

Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

Za izdavača:

Dragan Simić

Priprema i štampa:

Čigoja štampa

Tiraž:

350

ISBN:

NAPOMENA: RRPP promoviše istraživanja u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Istraživanja u oblasti društvenih nauka pomažu razumevanju specifičnih reformskih potreba i dugoročnih implikacija javnih politika za koje se države u region opredeljuju. Istraživači dobijaju Podršku kroz istraživačke grantove, metodološke i tematske treninge, kao i kroz otvaranje mogućnosti za regionalnu i međunarodnu razmenu i umrežavanje. RRPP programom Koordinira i upravlja Međufakultetski institute za Centralnu i Istočnu Evropu (IICEE) pri Univerzitetu u Fribourgu (Švajcarska). Program u potpunosti finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Federalni Departman za spoljne poslove. Mišljenja iznesena u ovoj studiji predstavljaju mišljenja su autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Univerziteta u Fribourgu ili Švajcarske agencije za razvoj i saradnju.



Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Kako približiti poslanike građanima?

Analiza predloga za izmenu izbornog zakonodavstva



**BALKAN COMPARATIVE
ELECTORAL STUDY:
IMPACT OF PERSONAL VOTE
ON INTERNAL PARTY DEMOCRACY**

Beograd, 2016

1. Uvod

Ideja o potrebi izbornih reformi konstanto je prisutna u političkoj javnosti Srbije, doduše sa promenljivim intenzitetom. Na početku ona je bila usmerena na kritiku pojedinih instituta, da bi se postepeno uobličila u celovito viđenje strukturnih problema koje izborni sistem proizvodi u političkom i partijskom sistemu. Stručnjaci su napravili detaljan katalog problema izbornog sistema, od evidencije birača, izbornih procedura i tehnika, preko izbornih kampanja, finasiranja, do načina glasanja, raspodele mandata i zaštite biračkog prava. Popis mana prati katalog različitih izbornih mehanizama i uporednih iskustava koje su na raspolaganju izbornim dizajnerima za rešavanje problema.

Preporuke koje se nalaze pred vama proizvod su višegodišnjeg istraživačkog i praktičnog iskustva grupe autora sa Fakulteta političkih nauka, ali je direktan povod za ovo izdanje dvogodišnji istraživački rad u okviru projekta „Balkanska komparativna izborna studija – uticaj personalnog glasanja na unutarstranačku demokratiju”. Ovaj projekat, finansiran od strane švajcarskog RRRP programa bio je usmeren na istraživanje posledica koje izborni sistem ima na unutarstranačke odnose, sa posebnim fokusom na tzv. preferencijalno ili personalizovano glasanje – pravo birača da odaberu jednog ili više kandidata sa liste koje predlažu političke partije. Ideja iza ovog izbornog sistema je da se na taj način zadržavaju se dobre karakteristike proporcionalnog sistema, ali se dodatno osnažuje veza između birača i poslanika, podstiče se unutarstranačko takmičenje i demokratizacija, a stranke su prinuđene da na izborima kandiduju (naj)bolje kandidate. Ovaj sistem se poslednjih godina u javnim raspravama iskristalisao kao rešenje koje podržava značajan broja političkih aktera, pa smo

smatrali da je značajno da pokušamo da ponudimo splet preporuka za izmenu izbornog sistema koje bi bile bazirane na uvođenju preferencijalog glasanja, uz posebno napomenu da su rezultati izbornih reformi često veoma složeni, da ne zavise samo od izbornih pravila u užem smislu i da zahtevaju vreme kako bi izmerili efekte reformi.

Preporuke koje su pred vama rezultat su rada istraživačkog tima koji su, pred rukovodioca istraživanja profesora Zorana Stojilkovića, činili profesori Milan Jovanović, Slaviša Orlović, docent Dušan Spasojević, asistentkinja Jelena Lončar i studenti doktorskih studija FPN Boban Stojanović i Vojislav Mihailović. Prilikom iznošenja argumentacije oslanjamo se i na dva važna empirijska izvora: stavove građana ispitivane putem javnomnjenjskog istraživanjem sprovedenog u martu 2016. (terensko istraživanje (F2F), sprovedeno u periodu od 15 – 22. marta 2016.; Uzorački okvir: Populacija Srbije (bez Kosmeta) 18+; Veličina uzorka: 1000 ispitanika; Tip uzorka: Troetapni slučajan reprezentativni stratifikovani uzorak; agencija Ipsos Strategic Marketing) i stavove kandidata za poslanike sa parlamentarnih izbora 2014. ispitivane kroz upitnik Komparativne studije o kandidatima (Comparative Candidate Study).

2. Opis problema

Srbija je za dve i po decenije isprobala različite izborne modele. Sama ta činjenica govori da je izborni sistem u našem slučaju dinamična institucija: često je menjan ne samo temeljni tip izbornog sistema – većinski, proporcionalni, mešoviti – nego i niz manje uočljivijih elemenata koji imaju snažno manipulativno dejstvo na izborni dizajn: veličina izborne jedinice, formula za pretvaranje glasova u mandate, visina izbornog praga, kao i drugi izborni instituti, praktično svi obuhvaćeni izbornim pravom.

Poslednjih petnaest godina ustalio se ekstremni model proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom za izbor poslanika. Od 2003. godine po istovetnom modelu biraju se odbornici u skupštinama lokalne samouprave, a od 2014. godine i poslanici u Skupštini AP Vojvodine. Tako se došlo do harmonizovanog izbornog sistema predstavnika na svim nivoima vlasti.

Sadašnji izborni sistem najduže je u upotrebi. Konsekvence koje on proizvodi u funkcionisanju političkog sistema, parlamenta i stranačkog sistema posebno, detaljno su istražene i empirijski verifikovane (videti studiju „Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom“ ili spisak preporučene literature na kraju ove publikacije za više detalja). Posledice izbornog sistema poznate su ključnim akterima – biračima, strankama, kandidatima, ali se često različito ocenjuju. Različite pozicije i interesi proizvode različite percepcije poželjnih rešenja za evidentirane slabosti izbornog sistema. Na osnovu toga stanje minimalne, izborne demokratije je predmet stalnih kritika, diskusija i oblikovanja ideja za redizajniranje izbornog sistema.

2.1. Trenutno stanje – najvažniji problemi

Tri su krucijalna defekta aktuelnog izbornog sistema. Oni su strukturnog karaktera.

Prvi je zatvorena blokirana izborna lista koja sprečava birače da direktno biraju poslanike. Posledica je **depersonalizacija predstavnika**, njihovo udaljavanje od građana i potpuno vezivanje za stranke odnosno stranačke lidere i oligarhije (imajući u vidu raspodelu mogli unutar stranke).

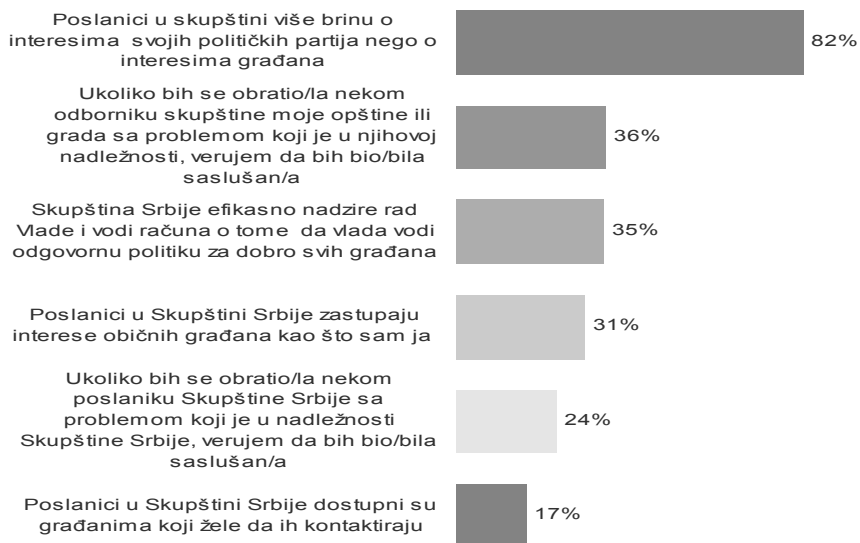
Takav izborni dizajn isključuje potrebu kandidata da se bori za naklonost birača. To se prepušta lideru stranke. Kandidat se bori da bude što bliže njemu i vrhu izborne liste. Povratno – birači se usmeravaju da svoje opredeljenje baziraju na lideru, a ne na stranačkom programu ili kvalitetima kandidata koji ih preporučuju za vršenje funkcije predstavnika. Poslanici i odbornici jednostavnije rečeno nemaju bazu – građani ne znaju ko ih predstavlja.

Zbog toga nije iznenađujuće da javnomnjenjska¹ istraživanja jasno pokazuju građani smatraju da poslanici u skupštini više brinu o interesima političkih partija nego o interesima građana, kao i da su na raspolaganju građanima i zainteresovani da im pomognu.

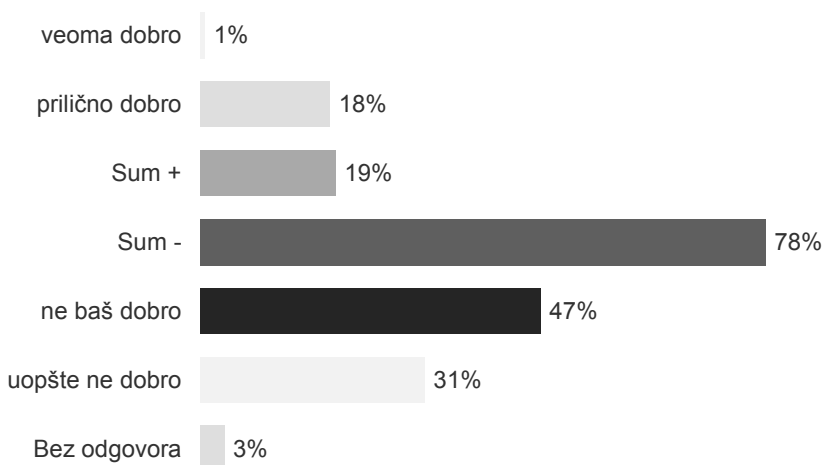
Šta više, sami poslanici i kandidati za poslaničke funkcije se slažu da postojeći izborni sistem ne omogućava da mišljenja poslanika reflektuju mišljenja građana tj. birača.

1 Rezultati celokupnog istraživanja dostupni su na www.balkanelectoralstudies.com

Grafikon 1: Koliko se slažete ili ne slažete sa sledećim stavovima o Skupštini Srbije u sadašnjem sazivu (zbir odgovora „u potpunosti se slažem“ i „donekle se slažem“)?

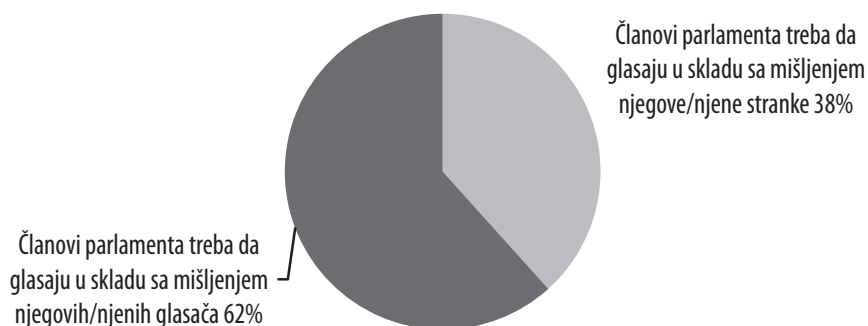


Grafikon 2: Razmislite za trenutak u funkcionisanju izbora u praksi. Kojoj meri po Vama izbori osiguravaju da mišljenja poslanika oslikavaju/reflektuju mišljenja birača?



Poslanici zato deluju pre svega kao delegati stranaka, a ne kao predstavnici građana, što se najbolje vidi i po stepenu partijske discipline prilikom glasanja parlamentu. Uprkos stavovima koje su sami poslanici iskazali u našem istraživanju (videti grafikon 3), zaista su retke situacije kada se poslanici odluče da glasaju suprotno do stava svoje partije ili psolaničkog kluba.

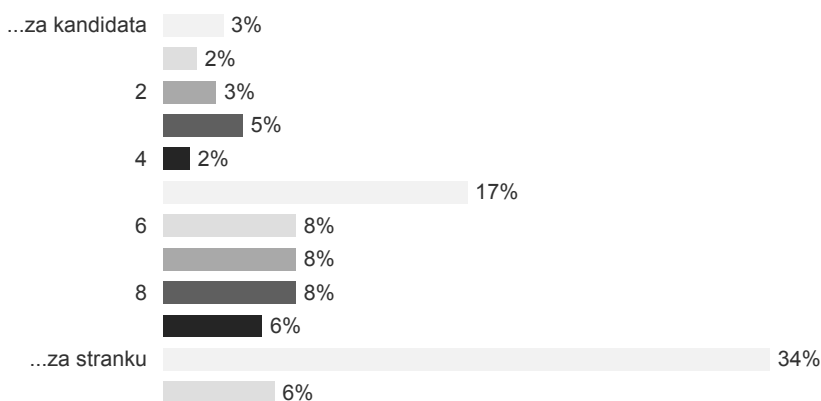
Grafikon 3. *Ako glasači u njegovom/njenom mestu boravka imaju jedno mišljenje a njegova/njena stranka zauzima drugačiji stav – Kako član parlamenta treba da glasa u parlamentu?*



Ovakav položaj i građana i poslanika u odnosu na stranačko rukovodstvo demotiviše izlazak na birališta i rezultati glasanja na to upozoravaju. Lista, još zatvorena i blokirana, idealna je da stranke zadovolje sve kriterijume – da kandiduju lidere, aktiviste iz rejona koji su stranačka uporišta, zadovolje razne kvote po dobi, zanimanju, polu, teritoriji, iskustvu, stranačkim zaslugama, i sl. ali se iz sastava izbornih lista ne vidi da se stranke zaista tako i ponašaju. Izborni instituti tako obesmišljavaju vezu građana i poslanika.

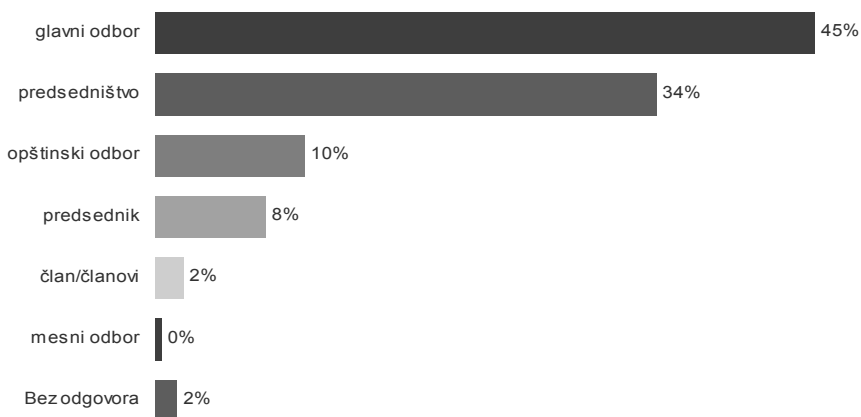
A izbori nisu smišljeni da se predstavljaju samo stranke nego i kandidati. Naš model izbora to ne omogućava. Šta više, i stranke veruju i šire svest da je to poželjno stanje demokratije. Zbog toga i ne čudi da je tokom izborne kampanje akcenat stavljen na stranke, a ne na kandidate.

Grafikon 4: *Koji je bio glavni cilj Vaše kampanje? Na kom mestu biste pozicionirali sebe na skali od 0 do 10, gde 0 znači privući što je moguće više pažnje kao kandidat, dok 10 znači privući što je moguće više pažnje na svoju stranku?*



Odsustvo direktnog glasanja za kandidate povratno urušava ionako slabe demokratske procedure u strankama kada je reč o izborima: nema transparentnih procedura nominacije; kriterijumi predlaganja su fluidni; članstvo nema uticaj na izbor kandidata za poslanike, to je rezervisano za stranačka rukovodstva (o čemu govore i sami kandidati za poslanike u našem istraživanju (videti grafikon 5)).

Grafikon 5: Ko donosi odluku o nominaciji kandidata za poslanike?



Deformacija teritorijalne reprezentacije kao posledica jedne izborne jedinice, druga je mana aktuelnog izbornog sistema. Od 2000. do 2014. godine imamo nadpredstavljenost poslanika koji dolaze iz Beograda: prosečno oko 80 mesta u Narodnoj skupštini zauzimaju poslanici iz glavnog grada. Oko 22% birača kontroliše oko 33% mesta u Narodnoj skupštini. Isto važi za Novi Sad – zajedno iz ta dva grada prosečno dolazi oko 40% poslanika, a oni čine oko 26% biračkog tela.

Nadpredstavljenost na jednoj, proizvodi podpredstavljenost na drugoj strani: iz oko 100 opština nije bilo ni jednog poslanika koji je imao prebivalište na njihovoj teritoriji u poslednjih šest legislatura. Najmanje 1,5 miliona birača nema poslanika koji živi u njihovoj sredini i deli životne probleme sa ostalim građanima.

Radi se pretežno o malim nerazvijenim i devastiranim opštinama sa velikim problemima nezaposlenosti, nepismenosti, nedostatka infrastrukture, i svim problemima koji iz toga prozilaze. Da ironija bude veća u tim opštinama još uvek je nešto veća izlaznost nego u nadpredstavljenim područjima. U opštinama i gradovima ovaj vid

metropolizacije ogleda se u nadpredstavljenosti urbanih i podpredstavljenosti ruralnih delova. Ovakvo stanje dovodi u pitanje ostvarivanje jednog od „svetih” principa demokratskih izbora – jednakost glasa – utemeljenog nizom dokumenata međunarodnih organizacija i garantovanog našim ustavom.

Treći nedostatak izbornog sistema je **fragmentacija stranačkog sistema**, kako elektivnog tako i parlamentarnog. U izbornim ciklusima sa ovim modelom imamo prosečno 20 izbornih lista na parlamentarnim i lokalnim izborima. Međutim, osim stranaka nacionalnih manjina i nekog izuzetka, sve stranke nastupaju koaliciono. Tako smo na izborima 2014. godine imali 43 stranke i 13 različitih organizacija i udruženja, a preko 20 njih je steklo parlamentarni status. Jasno je da koalicije zaobilaze dejstvo izbornog praga čiji je smisao da racionalizuje broj stranaka u parlamentu. O čemu nam to govori? O niskom nivou institucionalizacije stranačkog sistema; fragilnosti čak i nekoliko najznačajnijih, relevantnih stranaka; ohrabriranju frakcionalizacije u strankama; praksi kriptokoalicija. Ove pojave nisu dobar ambijent za funkcionisanje političkih institucija i sistema u celini. Koliko je to nepovoljno vidimo na primeru formiranja vlade. Mi imamo izborni sistem u kome građani ne znaju, kada glasaju, kakvu će vladu dobiti. Oni biraju lidere verujući njihovim listama i njihovom proviđenju da znaju koja je vlada najbolja. To je loš sistem za građane, poguban sistem za konsolidovanje demokratije, nefunkcionalan za stabilizaciju stranačkog sistema.

2.2. Istorijski pregled – Geneza izbornog sistema Srbije

Izborni sistem Srbije jedna je od najvažnijih institucija koja je u značajnoj meri oblikovala četvrt veka demokratizacije. U toj vremenskoj vertikali uočavaju se jasno dve faze. U prvoj, od 1990. do 2000. godine, izborni sistem menja se gotovo u svakom izbornom ciklusu. U drugoj fazi koja traje do danas, ustalio se proporcionalni izborni

model, ali su menjani važni elementi – veličina izborne jedinice, formula za raspodelu mandata, evidencija birača, uslovi kandidovanja, kontrola glasanja, s jedne strane, i uslovi izbora predsednika Republike, odbornika u skupštinama opština i gradova i poslanici u Skupštini AP Vojvodini, s druge strane. Izborna pravila za prve, konstitutivne, izbore 1990. godine eklatantan su primer velike reforme nametanjem većine. Opozicija je pledirala za proporcionalni izborni sistem, otvorene liste i što veće izborne jedinice, a vladajuće elite za većinski izborni sistem u jednomandatnim izbornim jedinicama. Formatizovanje stranačkog sistema i uslovi na početku demokratizacije snažno su determinisali njihovu poziciju u odabiru izbornog sistema: prvi nisu imali organizaciju, članstvo, aktiviste, novac, iskustvo; drugi su sve to nasledili od komunističke organizacije.

Pobednicima, gotovo 4/5 mesta u Narodnoj skupštini obezbeđenih mehanizmom fabrikovanja većine, nisu bili dovoljni da sačuvaju većinski izborni model. On je, za nepune dve godine, zamenjen proporcionalnim izbornim sistemom sa devet velikih izbornih jedinica, zatvorenim izbornim listama, 5%-tnim zakonskim izbornim pragom i metodom najvećeg količnika za raspodelu mandata. Ovaj model bez ikakvih izmena funkcionisao je u još jednom ciklusu.

Tabela 1. Osnovni elementi izbornog sistema u godini izbora

Godina izbora	IZBORNI SISTEM SRBIJE PO GODINAMA IZBORA			
	Narodna skupština 250 narodnih poslanika	Skupštine gradova/opština 0 do 90- odbornika	Predsednik Republike Srbije	Skupština AP Vojvodine 120 poslanika
1990.	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug		100 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	
1992.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana D'Ontov metod	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug	10.000 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug Većinski Relativna većina
1993.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana D'Ontov metod			
1996.		Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% – prvi krug		Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Drugi krug- tri kandidata

1997.	<p>Proporcionalni 29 izbornih jedinica</p> <p>Izborni prag 5%</p> <p>Lista zatvorena- blokirana</p> <p>D'Ontov metod</p>		<p>10.000 potpisa građana</p> <p>Prag izlaznosti 50%</p> <p>Mandat: većina od broja glasalih</p>	
2000.		<p>Većinski Relativna većina</p>		<p>Većinski – dva kruga</p> <p>Cenzus izlaznosti 50%</p> <p>Drugi krug – tri kandidata</p>
2001.	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica</p> <p>Izborni prag 5%</p> <p>Lista zatvorena- blokirana</p> <p>Stranke dodeljuju mandate</p> <p>D'Ontov metod</p>			
2002.			<p>10.000 potpisa građana</p> <p>Prag izlaznosti 50%</p> <p>Mandat: većina od broja glasalih</p>	
2003.	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica</p> <p>Izborni prag 5%</p> <p>Lista zatvorena- blokirana</p> <p>Stranke dodeljuju mandate</p> <p>D'Ontov metod</p>		<p>10.000 potpisa građana</p> <p>Prag izlaznosti 50%</p> <p>Mandat: većina od broja glasalih</p>	

2004.		Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 3% Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate Her-Nimajerova formula	10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih	Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod
2007.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod			

2008.	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod</p>	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod</p>	<p>10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih</p>	<p>Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod</p>
2012.	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod</p>	<p>Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod</p>	<p>10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih</p>	<p>Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod</p>

2014.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod			Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod
-------	---	--	--	---

Napomena: Izborni sistem za poslanike AP vojvodine izmenjen je 2014. godine i po njemu su birani poslanici na izborima 2016.

Treći redizajn pravila izbornog nadmetanja desio se 1997. godine. Tri dana pre glasanja izmenjen je izborni zakon i tri puta povećan broj izbornih jedinica: sa devet na 29. Redizajn je očigledno inspirisan željom za maksimalizaciju mandata. Ovaj specifični džerimandering računao je da će smanjivanje magnitude izborne jedinice povećati disproportionalnost faktičkim povećanjem efektivnog izbornog praga.

Četvrta velika izborna reforma desila se 2000. godine. Uveden je proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, 5%-tnim izbornim pragom, zatvorenom listom, D'Ontovom formulom za raspodelu mandata i pravom stranaka da dodeljuju mandate mimo redosleda na izbornoj listi. Tako je ustaljen izborni sistem koji je u funkciji 15 godina, po kome je birano šest legislatura i koji je „težak” za promenu. Međutim, i pored takvog epiteta on je redizajniran nekoliko puta i to u aspektima koji izborne promene smešta u prostor na granicama male i velike reforme.

Prva promena aktuelnog izbornog sistema desila se intervencijom Ustavnog suda. Sprečavajući praksu oduzimanja mandata narodnim poslanicima po osnovu prestanka članstva u stranci ili koaliciji koja je kulminirala posle 2000. godine sukobima u vladajućoj koaliciji, Ustavni sud je poništio odredbe izbornog zakona koje su to omogućavale. Ustavni sud je stao na stanovište „da se političkim strankama zakonom ne mogu dati ovlašćenja koja će imati za posledicu promenu sastava Narodne skupštine”, kao i da se ne može „ustanovljivati pravna odgovornost narodnih poslanika u donosu na subjekt koji ih je kandidovao” i tako rešavati problemi stranačke discipline.

Već na prvim narednim izborima 2003. godine, stranke nacionalnih manjina su prvi put od redemokratizacije ostale van poslaničkih klupa. Visina izbornog praga od 5% proizvela je veliki broj bačenih glasova. Dogovorom premijera Vojislava Koštunice, i stranka nacionalnih manjina, izmenjen je zakon i ukinut zakonski izborni paragraf za liste stranaka nacionalnih manjina. Time su stranke pokazale spremnost da žrtvuju kratkoročne benefite zarad povećavanja reprezentativnosti i dugoročne dobrobiti modela reprezentacije.

Treće i poslednje remodeliranje aktuelnog izbornog sistema odigralo se nedavno, a uzrokovano je donošenjem Ustava Republike Srbije 2006. godine. U želji da onemoguće stranačke preletače da menjaju volju birača, ustavopisci su propisali da je „narodni poslanik slobodan da, pod zakonom određenim uslovima, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“. Ova ustavna norma je slobodni mandat predstavnika pretvorila u neku vrstu vezanog, stranačkog mandata. Osim toga, objašnjavajući da se upražnjena mesta poslanika popunjavaju po redosledu sa izborne liste, Ustav implicitno konstituiše proporcionalni model izbornog sistema i tako pojačava kriterijume za promenu, odnosno, blokira je. Da nevolja bude veća, ta norma nije zaustavila praksu stranačkog nomađenja, političke korupcije, klijentilizma i menjanja volje birača. Intervencijom eksternih faktora – Venecijanske komisije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta – dejstvo te ustavne norme donekle je ublaženo. Prvo je Venecijanska komisija, još u procesu donošenja Ustava, kritikovala navedeno rešenje kao

suprotno demokratskim načelima i dobroj izbornoj praksi, a zatim su Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu i Evropski parlament, rezolucijom iz 2011. godine ukazali da „blanko” ostavke nisu u skladu sa evropskim standardima. U istom periodu Ustavni sud suspenduje niz normi u Zakonu o lokalnim izborima koje su pokazale kako se navedena ustavna odredba može „razraditi” uzimanjem „blanko” ostavki još od kandidata.

3. Predlozi za reformu izbornog sistema

U ovom dokumentu ponudićemo dve grupe sugestija. Prvu celinu čine šarenolike i načelnije preporuke koja su nastale kao rezultat rada Akcione grupe za reformu političkog i izbornog sistema koja je radila kao posebno telo Narodne skupštine. Cilj njihovog prezentovanja je da se stvori jasnija slika o stavovima onih koji će u budućnosti doneti odluku o izmenama izbornog zakonodavstva, o tome šta oni vide ka ključne probleme i šta su moguća rešenja.

Drugi set preporuka su preporuke istraživačkog tima, zasnovane na poslednjom istraživanju u okviru projekta Balkanska komparativna izborna studija, ali i na drugim dosadašnjim istraživačkim poduhvatima.

3.1. Predlozi u okviru akcione grupe

Nakon višegodišnje raspave o reformi izbornog sistema, u X sazivu parlamenta (april 2014 – jun 2016) ova debata je dobila institucionalizovanu formu – Akcionu grupu za reformu političkog sistema, koju su činile sve parlamentarne stranke koje su delegirale svoje predstavnike. Inicijator formiranja akcione grupe je bila predsednica Narodne skupštine Maja Gojković, a šef Akcione grupe je bio šef poslaničkog kluba SNS-a Zoran Babić.

Zbog toga što je ovo prvi formalizovani oblik u kome su uključene sve parlamentarne stranke i zainteresovana javnost, detaljnije ćemo predstaviti osnovne ideje iznete tokom ovog procesa, uz napo-

menu da trenutno najveća stranka – Srpska napredna stranka još uvek nije predstavila svoj reformski plan.

Predlozi koji su se čuli u okviru Akcione grupe su poprilično različiti. Od predloga za uvođenje većinskog ili mešovitog izbornog sistema, preko personalizacije proporcionalnog izbornog sistema (personalizovani proporcionalni sistem), do zadržavanja potpuno istog postojećeg sistema. Većina partija je istakla da je neophodno smanjenje broja narodnih poslanika, da je potrebno povećati broj izbornih jedinica i da je neophodno uvesti model direktnog biranja gradonačelnika i predsednika opština. Takođe, nekoliko političkih subjekata je predložilo uvođenje stepenovanog izbornog praga za koalicije.

Nova Srbija je jedina partija koja je predložila uvođenje većinskog izbornog sistema i jednomandatnih izbornih jedinica. Predlažu uvođenje mehanizama koji bi otežali delovanje stranačkih preletača i zahtevaju zakonsko regulisanje minimalnih uslova za demokratske procedure odlučivanja u strankama.

Mešoviti izborni sistem su predložile Nova stranka (100 poslanika da se bira prema većinskom izbornom sistema, a 50 prema proporcionalnom), Zeleni Srbije i pokret Dosta je bilo.

Personalizovani proporcionalni sistem koji je predlagan u okviru radne grupe zasnovan je na konceptu da u Srbiji bude onoliko izbornih jedinica koliko se poslanika bira u skupštini, da svaka stranka kandiduje jednog kandidata za jednu izbornu jedinicu, svi glasovi svih kandidata jedne stranke se sabiraju i na taj način se dodeljuju mandati među partijama čime sistem zadržava proporcionalnost, a u okviru partija se mandati dodeljuju najbolje plasiranim kandidatima. Glasalo bi se za kandidate sa oznakom ko ih je predložio, a mandati bi pripadali strankama proporcionalno ukupnom broju glasova svih kandidata predlagača, s tim što bi se dodeljivali kandidatima sa procentualno najvećim brojem glasova u odnosu na broj izašlih birača. Dakle, izborni sistem ostaje proporcionalan, ali birači u ovom slučaju znaju za koga glasaju. Za ovakav sistem podršku su dale Demokratska stranka, Socijalistička partija Srbije, Partija ujedinjenih penzionera Srbije, Socijaldemokratska stranka i Socijaldemokratska partija

Srbije. Potrebno je napomenuti da su SDS i SDPS podržale ovakav sistem, ali u SDS predlažu da trećinu dobijenih mandata raspodeljuje stranka kako bi mogla obezbediti zastupljenost žena. Novina koju je SDPS predložio je opcija da predlagač može podneti i zatvorenu listu sa imenima najviše 20% kandidata u odnosu na broj poslanika koji se bira, a sa koje bi imao pravo da po redosledu na listi dodeli najviše 20% mandata. Preko posebne liste očigledna je namera da se osiguravaju mesta u skupštini određenim stranačkim funkcionerima, obezbedi zastupljenost žena, i sl.

Zadržavanje proporcionalnog sistema sa zatvorenim i blokranim listama, ali sa uvećanjem broja izbornih jedinica su predložile sledeće partije Liga socijaldemokrata Vojvodine, Demohrišćanska stranka Srbije i Srpski pokret obnove. LSV se zalaže da se Srbija podeli na 5 izbornih jedinica. Njihov model predviđa pet izbornih jedinica: Vojvodina sa 63, Beograd 58, Šumadija 68, Jugoistočna Srbija 57, poslanika. Peta jedinica po ovom predlogu bila bi cela Republika u kojoj bi se biralo 4 poslanika. Činili bi je svi birači koji imaju prebivalište u inostranstvu ili nemaju prebivalište u prethodnim izbornim jedinicama. DHSS i SPO se zalažu za veći broj izbornih jedinica, ali bez konkretnih predloga za tačan broj izbornih jedinica.

Jedan od predloga koji je bio zastupljen u okviru Akcione grupe jeste i uvođenje stepenovanog izbornog praga za koalicije. SDPS je predložio uvećanje izbornog praga za po 2% za svakog člana eventualne koalicije sve do 11%. Nova stranka je predložila stepenovani izborni prag od 7% za dve, 9% za tri, 15% za četiri i 25% za pet i više stranaka. Stepenovani izborni prag je predložio i Savez Vojvođanskih Mađara.

Najviše predloga u okviru Akcione grupe se ticalo smanjenja broja narodnih poslanika. Gotovo sve partije su se založile za smanjenje broja narodnih poslanika. Tako je SDPS predložio broj od 150 poslanika kao i NOVA i SDS, samostalni poslanik Janko Veselinović je predložio broj od 150 do 170 poslanika, SPS je predložio vezivanje broja poslanika sa kubnim korenom i predložili su broj od 190 poslanika. Smanjenje broja poslanika su podržali i Nova Srbija, Jedinствена

Srbija i SVM. U LSV-u načelno nisu protiv smanjivanja broja poslanika, ali upozoravaju da to podiže prag za izbor manjinskih predstavnika i da može manjine ostaviti bez mandata u skupštini te da bi u tom slučaju logično rešenje bilo uvođenje garantovanih mesta za manjine. Sa druge strane, u SNP su protiv smanjenja broja narodnih poslanika jer smatraju da smanjivanje broja predstavnika može dovesti u pitanje reprezentativnost predstavničkih tela.

Uvođenje direktnog izbora gradonačelnika i predsednika opština predložili su NOVA, DS, JS i pokret DJB.

3.2. Ključni pravci promena

Osnovni primarni strateški pravac promena svakako čini **zakruživanje demokratskog političkog i izbornog zakonodavstva** koje bar garantuje održiv minimalni prag izborne demokratije. Jasne izborne procedure i postupak, mogućnost da se građanstvo u kampanjama upozna sa ponuđenim izbornim akterima i platformama, da zna ko i pod kojim uslovima daje novac onima koji se bore za njihov glas i poverenje, kao i trajna profesionalna i na političke pritiske otporna izborna administracija su samo neke od pretpostavki demokratskog konstituisanja vlasti.

1. Kako obezbediti direktniji izbor narodnih poslanika?

Došli smo u situaciju da trenutno većina stranaka u Srbiji pledira za set ključnih promena **unutar postojećeg proporcionalnog sistema** uvođenjem „**personalizovanog sistema**“ (odnosno tzv. **preferencijalnog glasanja**). Dakle, cilj je da se u okviru proporcionalnog izbornog modela izvrše promene tako da se na **optimalan način kombinuju prednosti i izbegnu ključni nedostaci i većinskog i proporcionalnog sistema**.

Proporcionalni izborni sistem sa preferencijalnim glasanjem podrazumeva ukidanje jedne i **uvođenje većeg broja izbornih jedinica** kako birači ne bi bili suočeni sa velikim brojem kandidata sa kojima treba da se upoznaju, odnosno sa velikim glasačkim listićem. Broj izbornih jedinica može biti jednak broju poslanika (kako predlaže značajan broj stranaka) što znači da se u svakoj izornoj jedinci kandiduje po jedan kandidat svake liste, ali i može biti značajno manji. Hrvatska je, na primer, uvela personalizovani sistem unutar već postojećeg sistema sa 12 (10+2) izbornih jedinica u kojoj se bira 14 poslanika.

Takođe, unutar ove promene se mora doneti odluka o **broju preferencijalnih glasova**. Smatramo da bi za početak bilo korisno izabrati najjednostavniju varijantu sa jednom preferencijom. Birač bi mogao glasati samo za listu i dati jednu preferenciju nekom od kandidata na toj listi. Ako bi zaokružio jednu listu, a preferenciju dodelio nekom kandidatu sa drugih lista, glas bi pripao stranačkoj listi koju je zaokružio. Mandati koji pripadnu listi dodeljivali bi se kandidatima prema broju dobijenih preferencijalnih glasova.

Proporcionalni sistem sa preferencijalnim glasanjem čuva proporcionalnost, omogućava direktan (ili bar direktniji) izbor predstavnika i pruža šansu kandidatu da osvoji mandat bez obzira na mesto na listi. Birači se ojačavaju u odnosu na stranačke oligarhije jer oni odlučuju ko će dobiti mandat odlučuju, a ne stranke (koje i dalje zadržavaju značajnu moć odlukom o odabiru kandidata). Slabosti ovakvog sistema su relativna komplikovanost, potreba veće angažovanosti birača, mali broj birča koji koriste tu mogućnost u drugim državama i podsticanje unutarstranačkog takmičenja koje može destabilizovati stranke i voditi podelama u strankama.

Ipak, personalizacija proporcionalnog sistema nije jedino moguće rešenje, niti jedino rešenje o kojem se raspravlja poslednjih godina – u razmatranje se može uzeti i uvođenje mešovitog sistema, kao vraćanje na većinski sistem.

2. *Kako sprečiti dalju atomizaciju partijskog sistema i podstaći ukрупnjavanje stranaka?*

Dosadašnja relativna nestabilnost partijskog sistema i njegova atomizacija dovela je do konsenzusa da je nepohodno podstaći reverzibilne procese. Iako je pažnja i negativan odijum javnosti ponekad prenaplašeno usmeren na male stranke (koje imaju jednog ili dva poslanika i koje u parlament ulaze na listama većih stranaka kao zvanični ili nezvanični koalicioni partneri), podjednako je važno stvoriti uslove koji neće onemogućiti stvaranje novih stranaka ili koalicija.

Jedan od mogućih mehanizama popravljanja sadašnjeg izbornog sistema je uvođenje **stepenovanog cenzusa za koalicije**. Predlažemo da se uvede relativno **umeren stepenovani izborni prag** koji bi podrazumevao povećanje izbornog cenzusa za 2% ukoliko koalicija ima više od 2 člana za svaku novu stranku članicu koalicije. To bi značila da bi tročlana koalicija morala da pređe 7%, četvočlana 9% i sl.

U argumenovanju u prilog stepenovanja ističe se da bi se tako veće stranke obeshrabrivale da „šlepaju“ stranke koje izvesno samostalnim nastupom ne bi prešle izborni prag. Ujedno, oslabio bi se i potencijal malih stranaka da ucenjuju velike, a bitno i smanjio i prostor frakcionalizacije parlamenta. Koalicije bi se, istovremeno, učinile ideološki i programski konzistentnijima, što pretpostavlja i efikasnije delovanje i jasniju odgovornost.

Ipak, treba biti oprezan u očekivanjima koje će ova mera doneti – stranke (liste) koje osvajaju oko 20% glasova bi i dalje mogle da formiraju koalicije sa puno članova. Sa druge strane, mogu se uvesti dodatni mehanizmi koji će umanjiti mogućnost da se koalicije rasformiraju nakon ulaska u parlament – to se može postići pooštavanjem uslova za formiranje poslaničkog kluba ili promenom modela finansiranja stranaka.

Imajući u vidu naš predlog za **uvođenje preferencijalnog glasanja**, kao i mogućnost **uvođenja nekoliko izbornih jedinica** mora se istaći da bi to potencijalno donelo napredak i u vezi sa stabilnošću partijskog sistema, jer bi povećanje broja izbornih jedinica imalo sli-

čan efekat kao i povećanje izbornog praga. Ukoliko bi se istovremeno i smanjio broj narodnih poslanika, onda bi više novih mehanizama dalo sinergijski efekat, pa treba biti oprezan da se ne ode u drugu krajnost i da se ne formira previše statičan sistem.

3. Kako napraviti teritorijalno reprezentativniji parlament?

Sadašnji parlament Srbije predominantno je zasnovan na poslanicima iz velikih gradova – Beograda, Novog Sada, Niša i Kragujevca. Ipak, bilo bi neutemeljno tvrditi da je centralizacija parlamenta samo posledica izbornog sistema – Srbija je centralizovana država u mnogim oblastima. Pitanje je – da li promenom izbornog zakona možemo delimično preokrenuti ovaj trend?

Uvođenje **preferencijalnog glasanja** i **nekoliko izbornih jedinica** donekle bi ublažilo teritorijalnu nezastupljenost pojedinih delova, ali bi verovatno doveo do naglašene reprezentacije najvećih gradova unutar novih izbornih jedinica.

Najveći stepen decentralizacije bio bi ostvaren ako bi se sproveo predlog koje zagovaraju brojne stranke u okviru Akcione grupe – jednak broj poslanika i izbornih jedinica. Sa druge strane, podsećamo da bi ovo otvorilo složen proces određivanja granica novih izbornih jedinica (kao i pitanje izbornih jedinica na Kosovu i Metohiji) što bi u najmanju ruku dovelo do novih problema, ako ne i do neregularnosti.

4. Kako napraviti efikasniji parlament?

Gotovo svi akteri u Srbiji su podržali smanjivanje ukupnog broja poslanika uz ograde da bi u redukovanju broja poslanika trebalo izbeći voluntarizam i voditi se nekim bitnim principima, uključiv i nesmetani, kvalitetni rad brojnih skupštinskih odbora. U tom kontekstu je predloženo da se broj poslanika vezuje za kubni koren broja stanovnika, odnosno da iznosi nekih 180- 200 poslanika.

Prilikom primene ove ili neke slične mere treba voditi računa da smanjeni broj poslanika smanjuje mogućnost za reprezentativnost, odnosno da će i dalje značajan broj gradova i opština biti bez poslanika. Takođe, smatramo da broj poslanike nije ključni problem u radu parlamenta i protivimo se tezi da manji broj poslanika treba da dovede do ušteda, jer na osnovu dugogodišnjeg istraživačkog rada u parlamentu smatramo da efikasan i uspešan parlament mora imati veća sredstva (i ljudska i materijalna) na raspolaganju.

5. Kako sprečiti manipulacije u izbornom procesu?

Nekoliko poslednjih izbornih ciklusa (2012-2016) su obeležile ozbiljne i broje optužbe o izbornim neregularnostima. Smatramo da je ovo izuzetno važan problem jer fer i poštenu izbore predstavlja temelj demokratije.

Pre svega, predlažemo **departizacija i profesionalizacija izbornih organa i formiranje nepristrasne i profesionalne izborne administracije**. Republičku izbornu komisiju treba formirati zakonom kao nezavisan organ sa ovlašćenjima koja će upravljati izbornim procesom. RIK treba osposobiti širim ovlašćenjima u sprovođenju izbora, dati mu pravo zakonodavne inicijative za izmenu izbornih zakona u materiji organizovanja i sprovođenja izbora. U praksi se najviše propusta u izbornim radnjama događa na biračkim mestima i zato bi se edukacijom i stalnim treninzima trebali posebno osposobiti predsednici izbornih organa.

Podjednako važan dimenzija u kontroli sprovođenja izbora je **i predaje kontrole i monitoringa finansiranja stranaka i kampanja u ruke nezavisnog regulatornog tela** – Agencije za borbu protiv korupcije, odnosno Državne revizorske institucije.

Zakonske promene u vezi sa **finansiranjem izbora** i rada stranaka bi mogle, pored već učinjenog vezivanja sredstava za redovne aktivnosti parlamentarnih stranaka za budžetske prihode i smanjivanja dogovorenog procenta, ići i ka uravnoteženom, ravnomernijem pri-

stupu sredstvima koja se strankama daju za izbornu kampanju. Moglo bi se sa stanovišta pravičnosti razmisliti da **izvesna sredstva dobiju i svi oni vanparlamentarni akteri koji su na izborima dobili preko 3% glasova**, jer je njihov politički rejting daleko veći od brojnih „koalicionih prišipetlji” koje samostalnim nastupom nikad ne bi ni prišli izbornom pragu. Na drugoj strani, nova lica na izbornoj sceni ne dobiju dovoljno ni za elementarnu šansu da svoju ponudu predstave biračima. Raspodela sredstava (pre početka izborne kampanje) na ravne časti od ukupne sume bi uravnotežila izborne šanse. Izbornostvo i obaveza da se vrata javna sredstva ako se ne osvoji 1% glasova treba zadržati kao protektivni mehanizam. Na sličan način bi trebalo ograničiti i visinu kredita koje stranke uzimaju u kampanji – nijedna izborna lista ne bi trebalo da dobije kredit koji prelazi petinu sredstava koja je država dala za vođenje kampanje – naravno ako ne želimo da gradimo političke monopole.

U **medijskoj sferi** zahtevaju se promene koje bi naglasile **ravnopravnost izbornih aktera i ograničila korišćenje novca**. Baš zato što su mediji formativni deo savremene politike, pravila igre moraju javnom, ali i komercijalnom, privatnom medijskom sektoru nametnuti bar elementarnu pristojnost i obezbediti pristup izbornoj klijenteli svim izbornim takmacima. Pristup medijima ograničen je za nove partije, ne samo raspoloživim novcem i formalnim pravilima, nego i samom novinarskom autocenzurom i profesionalnim pravilima koja određuju koji će politički akter biti ocenjen kao kredibilan da učestvuje u određenom programu. Istovremeno, mora postojati i profesionalni i etički izborni kodeks kojipostavlja bar principijelna ograničenja prljavoj, dezavuišućoj i neargumentovanoj kampanji *ad hominem* i *ad bacculam* – na čoveka i to batinom.

Značajni problemi su uočeni u vezi sa procesom kandidovanja – predlažemo **preciziranje uslova za kandidovanje stranaka nacionalnih manjina** kako bi se izbegle manipulacije manjim izbornim pragom. Drugi problem sa procesom kandidovanja je veliki broj falisifikovanih potpisa, duplih potpisa, kao i potpisa umrlih lica i to treba oštrije sankcionisati, sve do mogućnosti odbacivanja izborne liste koja sadrži veliki, npr. 20% nepravilnih potpisa.

Smatramo da je važno još jednom podsetiti da je svaki skup preporuka za reformu izbornog sistema baziran na osnovnoj premissi da ne postoji izborni sistem koji garantuje određene rezultate, već da „konačni ishod“ zavisi od mnogo faktora u koje, između ostalog, spadaju kulturno-vrednosna matrica društva, dominantne društvene podele, političko i ekonomsko stanje u zemlji i šire, dosadašnja politička praksa, ali i slobodna volja političkih aktera da procenjuju šanse i mogućnosti unutar postavljenih pravila igre. Zbog toga je ishod svake izborne reforme neizostavno vezan za složen set parametara koje uključuju stanje medija, kapacitete državne administracije, efikasnost sudstva i druge karakteristike društva i države. Ovo ne znači da su reforme u ovom polju uzaludna borba, već da ih treba koncipirati na način koji će omogućiti sveobuhvatan i sistemski pristup, nasuprot pojednostavljenom insitiranju na jednom izolovanom problemu.

Preporučena literatura

- Jovanović, Milan (2009). *Političke institucije u političkom sistemu Srbije*. Beograd: Institut za političke studije.
- Jovanović, Milan (2004). *Izborni sistemi postkomunističkih društava*. Beograd: Službeni list SCG, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije.
- Orlović, Slaviša (2015). *Izborni bumerang*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Orlović, Slaviša (ur.) (2012). *Demokratske performanse parlamenta Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.
- Orlović, Slaviša (ur.) (2011). *Partije i izbori u Srbiji -20 godina*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Friedrich Ebert Stiftung.
- Stojiljković Zoran (2008). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Stojiljković Zoran, Spasojević Dušan i Lončar Jelena (ur.) (2016). *Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom?.* Beograd, Podgorica: Fakultet političkih nauka, CeMI.
- Stojiljković Zoran i Spasojević Dušan (ur.), (2011). *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*. Beograd: National Democratic Institute.

CeSID (2008). *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*. Beograd: CeSID.

CeSID (2011). *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*. Beograd: CeSID.

