

Ana Stevanović*

Analiza izbornog zakonodavstva: šta treba zadržati?

Sadržaj

1. Uvod
2. Izborni sistem i pravni okvir
3. Materijalno-pravne garancije
 - 3.1. Aktivno i pasivno biračko pravo
 - 3.2. Pravo na upis u birački spisak
 - 3.3. Pravo kandidovanja
 - 3.4. Pravo birača na informisanje
 - 3.5. Slaba geografska (teritorijalna) reprezentativnost
 - 3.6. Predstavljenost manjina i žena
4. Institucionalne garancije
5. Procesno-pravne garancije
6. Finansiranje
7. Mediji
8. Izborne reforme u uporednom pravu
9. Zaključak

1. Uvod

U radu analiziram izorno zakonodavstvo imajući u vidu rešenja u važećem Zakonu o izboru narodnih poslanika,¹ ukazujući na prednosti i poboljšanja u odnosu na prethodne regulative, koristeći jedinstven pristup prilikom ocenjivanja i analize zakonskih tekstova koji se odnose na izbore. Kako država ima slobodu da odlučuje o izboru odgovarajućeg izbornog sistema, ali uz određena ograničenja koja se ogledaju u sprovođenju minimuma propisanih standarda i kako sam odabir predstavlja jednu od najvažnijih institucionalnih odluka, to je izborna regulativa indikator demokratičnosti i uređenosti države. Nedostatak jasnih, preciznih i kodifikovanih normi izbornog prava rađa pristrasnost, arbitrarnost, proizvoljnost tokom izbornih postupaka.

* Autorica je rukovodilac Grupe za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

¹ Sl. gl. RS 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon.

Posmatrajući izbornu praksu i probleme koji su se javljali u primeni izbornih zakona, možemo utvrditi da se određene greške ponavljaju u svakom izbornom ciklusu. Jedan aspekt problema vidljiv je u neodgovarajućoj pravnoj regulativi, odnosno neusklađenosti pravnih pravila sa praksom političkog života u Republici Srbiji, dok se drugi može tražiti u nedostacima koji su proizvod ljudskog faktora, tj. nespremnosti i neobučenosti svih aktera izbornog procesa da sve norme primene.

Izborni sistem Republike Srbije, gotovo dve prethodne decenije, bio je predmet čestih promena. One su bile i suštinske i „kozmetičke“. Većinski sistem izbora narodnih poslanika zamenjen je proporcionalnim. U proporcionalnom sistemu menjana je veličina – broj izbornih jedinica – najmanipulativniji element u izbornom sistemu. Menjani su brojni elementi u izbornom sistemu za predsednika Republike – najvažniji među njima – potrebna većina za sticanje mandata. U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini eksperimentisalo se sa većinskim i kombinovanim sistemima. Na nivou lokalne samouprave od oba modela većinskog izbornog sistema – sa apsolutnom i relativnom većinom – prešlo se na proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i povećavao se izborni prag. Korekcije u evidenciji birača, rada izbornih organa, izornoj proceduri i sl., rađene su sporadično. Sve intervencije u izbornom pravu vršene su, osim retkih izuzetaka, voljom vladajuće većine, najčešće neposredno pred izbore i uvek parcijalno.² Kao rezultat takvih promena dobili smo različite izborne sisteme na centralnom nivou, nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave.³

U Republici Srbiji se primenjuje proporcionalni izborni sistem, sa zatvorenim listama, glasanjem za listu, jednom izbornom jedinicom, izbornim pragom od 5 % od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D’Ontovoj

² CeSID, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/03/Preporuke-za-izmenu-izbornog-zakonodavstva-u-Srbiji.pdf>, očitavanje: 01. 06. 2015.

³ Teško je odlučiti se koji sistem je više demokratski od drugog. U zavisnosti od tradicije, postojećeg stranačkog sastava i socijalnih odnosa unutar društva, mora se odlučiti koji sistem je bolji. Prednosti proporcionalnog sistema: poslanička mesta se dele proporcionalno podeli glasova birača na pojedine stranke na celokupnom izbornom području. Ako neka stranka osvoji deset posto glasova, dobiće deset posto mandata. Tako parlament postaje politička fotografija različitih mišljenja birača. Svaka manjina i svaki političko-programski pravac je zastupljen i njihov glas se može čuti u parlamentu. Izbor proporcionalne sistema dopušta da se relativno lako osnuju nove stranke, jer je za njih dovoljno da u svim izbornim jedinicama dobiju samo po nekoliko glasova, koji onda, zajedno, možda ipak čine jedan procenat i na taj način novoj stranci osiguravaju nekoliko mjesta u parlamentu. Relativno laka mogućnost osnivanja novih stranaka sa sobom sigurno nosi element koji oživljava politički život, ali i opasnost od razdvajanja stranaka i nastajanja malih interesnih grupa. Zbog toga izboru proporcionalne reprezentacije često odgovara slika parlamenta koja je podeljena u veliki broj frakcija unutar parlamenta, iz kojeg nastaju koalicione vlade sa slabostima u vođstvu i krizama. Kod većinskog izbornog sistema, celo izvorno područje se deli na onoliki broj izbornih jedinica koliko odgovara podeli mesta u parlamentu. Izabran je onaj koji u određenim izbornim jedinicama osvoji apsolutnu ili relativnu većinu glasova. To uspeva, po pravilu samo onim kandidatima koji iza sebe imaju velike stranke i koje imaju praktične programe, izbegavajući ekstrem. Mane proporcionalnog sistema su da birač svojim glasom teško može uticati na sastav vlade, jer se stranke tokom izborne borbe ne vežu u koalicije, budući da se u koalicionoj vladi uspeši pripisuju sebi i svojoj stranci, a neuspeši opet koalicionom partneru. Biraču je teško prepoznati odgovorne, kako u pozitivnom tako i u negativnom slučaju. Kandidati za parlament se biraju u sastavu izbora proporcionalne reprezentacije iz pokrajinskih ili parlamenata lokalne samouprave, a ne iz lokalnih gremija, što stranačkom vođstvu daje mogućnosti jačeg delovanja. Birač tada ne bira pojedinačne osobe, nego svoj glas daje listi stranaka, na kojoj su nabrojani kandidati po određenom redu. Mane većinskog izbora sistema su: sastavljanje liste kandidata s lokalne samouprave, zastupajući interese te teritorije, često znači da se određene manjine i grupe stanovništva ne uzimaju u obzir. Tako je, na primer, s obzirom na postojeće uslove, ženama i danas lakše doći do parlamenta uz pomoć kandidatske liste, nego da odmah odvoje većinu u jednoj celoj izornoj jedinici.

formuli i to tako što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka pojedina izborna lista podeli brojevima od jedan do 250. Dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, a u obzir se uzima 250 najvećih količnika. Do sada je primenjen u četiri izborna ciklusa na nacionalnom i u dva na lokalnom nivou.

2. Izborni sistem i pravni okvir

Ukupno 250 članova jednodomne skupštine⁴ se bira za četvorogodišnji mandat, u skladu sa proporcionalnim izbornim sistemom⁵ zatvorenih lista unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata područje cele zemlje. Mandati se raspoređuju među listama kandidata koje su osvojile više od pet procenata glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali. Liste na kojima su zastupljene nacionalne manjine oslobođene su uslova dostizanja praga od pet procenata.

Parlamentarni izbori su prvenstveno uređeni Ustavom⁶ i Zakonom o izboru narodnih poslanika. Takođe, primenjuju se i odredbe drugih zakona, uključujući Zakon o jedinstvenom biračkom spisku⁷, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁸, Zakon o političkim strankama⁹, Zakon o elektronskim medijima¹⁰ i Krivični zakonik¹¹.

Pravni okvir je upotpunjen Poslovníkom Republičke izborne komisije¹² i setom uputstava koje Komisija izdaje pred svake izbore. Proceduralni aspekti su uređeni Zakonom o opštem upravnom postupku¹³, Zakonom o upravnim sporovima¹⁴ i Zakonikom o krivičnom postupku¹⁵. Pravni okvir obezbeđuje generalno solidnu osnovu za vođenje demokratskih izbora, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a, a i drugim međunarodnim standardima.¹⁶

⁴ Regulisano članovima 9 - 11 Zakona o izboru narodnih poslanika, a obuhvata pravo građana da na način i po postupku koji je utvrđen navedenim zakonom: biraju i budu birani, kandiduju i budu kandidovani, odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama, da kandidatima javno postavljaju pitanja, da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno obavesteni o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolazu drugim pravima koja su predviđena zakonom.

⁵ Proporcionalni sistem je adekvatniji okvir za izgradnju demokratije u tranzicionim, postkomunističkim društvima. Ovaj sistem daje bolju osnovu za programsko struktuiranja partijskih sistema, istovremeno ostavljajući dovoljno prostora za kolebanje i promene u biračkom telu. Proporcionalni sistem se mora popravljati unutar postojećeg okvira uz vođenje računa o složenosti izborne materije i o sveobuhvatnosti uticaja na političke procese. Više v. u D. Spasojević, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Izborni sistemi i društvene karakteristike – slučaj Srbija*, Beograd 6/2011, s. 111.

⁶ Sl. gl. RS 98/2006.

⁷ Sl. gl. RS 104/2009 i 99/2011.

⁸ Sl. gl. RS 43/2011 i 123/2014.

⁹ Sl. gl. RS 36/2009.

¹⁰ Sl. gl. RS 83/2014.

¹¹ Sl. gl. RS 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/ 2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014.

¹² Sl. gl. RS 5/2012.

¹³ Sl. gl. SRJ 33/97 i 31/2001 i Sl. gl. RS 30/2010.

¹⁴ Sl. gl. RS 111/2009.

¹⁵ Sl. gl. RS 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

¹⁶ Određene preporuke OEBS-a, za izbore 2014. godine, su ostale nerazmotrene, posebno one koje se odnose na registraciju kandidata, izbornu administraciju, prigovore i žalbe, i međunarodne posmatrače. Izvesni aspekti su poboljšani u odnosu na izbore iz 2012. godine kroz podzakonske akta koje je donela Republička izborna komisija po raspisivanju izbora.

Republika Srbija spada u red novih, mladih demokratija. Može se reći da je Srbija danas konsolidovana izborna demokratija. Ovo znači da se parlament bira na periodičnim izborima i da nema dileme oko toga da li će novoizabrana većina preuzeti vlast od prethodne garniture.¹⁷ Nema istinski demokratske države bez izborne demokratije, biračko pravo se mora utemeljiti kao najvažnije političko pravo pomoću kojeg je moguće preduprediti ili prevazići razne nedemokratske tendencije i uticati na uspostavljenje stabilnog političkog poretka.¹⁸ Zaštita izbornog prava opredeljena je sledećim važnim ciljevima: zaštita osnovnog, ustavom garantovanog prava i zaštita legitimnosti izbornog procesa u cilju nesmetanog funkcionisanja predstavničkog tela, kao centralnog državnog organa.

Odabir izbornog sistema za svaku demokratiju spada u red najvažnijih institucionalnih odluka. U izornoj praksi Srbije sistem relativne većine je primenjivan za izbor pokrajinskih poslanika 1992. godine kao i na izborima za lokalne skupštine 24. septembra 2000. godine. Prvi višestranački izbori održani su 1990. godine po sistemu apsolutne većine. Na lokalnom nivou većinski sistem apsolutnog tipa primenjivan je 1992. i 1996. godine. Na pokrajinskom nivou, većinski izborni sistem primenjen je 1996. i 2000. godine, na saveznim izborima 1992. kao i na pokrajinskim 2004. i 2008. godine.¹⁹

Jedna od mana trenutnog sistema, koja se može popraviti, je fragmentacija parlamenta. Pored cenzusa i prirodnog praga za partije, u parlamentu je evidentirano više od dvadesetak stranaka.²⁰ To govori o indirektnoj parlamentarizaciji – manje partije dobijaju mandate na listama većih, pa izdvoje poslanički klub i fragmentiraju partijski sistem. Ovo može da se reši odlukom da se poslanički klubovi u parlamentu formiraju na osnovu podnetih lista na izborima, ili da poslanici koji su dobili mandat na listi jedne koalicije ili partije, ne mogu pristupiti drugom poslaničkom klubu.²¹ Zaštitu izbornog prava posmatramo sa aspekta materijalno-pravnih, procesno-pravnih i institucionalnih garancija.²²

3. Materijalno-pravne garancije

3.1. Aktivno i pasivno biračko pravo

Aktivno biračko pravo priznato je svakom punoletnom poslovno sposobnom državljaninu Republike Srbije. Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.²³ Niko nema prava da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja ili da od njega traži da se izjasni za koga je

¹⁷ Spasojević (bel. 5), s. 106.

¹⁸ F. Bulić, Pravne teme, *Izbori u Republici Srbiji 2012*, s. 164, <http://pt.uninp.edu.rs/wp-content/uploads/2014/01/IZBORI-U-REPUBLICI-SRBIJI-2012..pdf>, očitavanje: 01. 06. 2015.

¹⁹ Postoje dve grupe razloga zbog kojih se izborni sistem menjao u Srbiji. Prva grupa razloga se ogleda u potrebi za daljom demokratizacijom društva i jačanjem institucija, a druga grupa je potreba za usklađivanjem izbornih zakona sa evropskim standardima, a što predstavlja uslov za prijem Srbije u EU.

²⁰ U Skupštini 2010. godine evidentirano je deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika ili ukupno 23 parlamentarne stranke.

²¹ S. Orlović, *Problemi sa izbornim sistemom u Srbiji*, s. 2, http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa_orlovic.pdf, očitavanje: 01. 06. 2015.

²² M. Nastić, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Zaštita izbornog prava*, Beograd 6/2011, s. 52.

²³ Čl. 52 st. 1 Ustava Srbije (bel. 6).

glasao ili zašto nije glasao.²⁴ Srbija je dugo bila poznata po načinu na koji je manipulirala sa glasovima birača.²⁵ Do donošenja važećeg Zakona o izboru narodnih poslanika, koji utvrđuje da se poslanici biraju u Republici Srbiji kao jednoj izbornoj jedinici, krojenje izbornih jedinica bilo je jedno od najeksploatiranih sredstava izborne manipulacije, ali je zbog svog sofisticiranog karaktera bilo teško uočljivo za prosečnog birača. Nakon donošenja navedenog zakona više nije dolazilo do grubih povreda biračkog prava. Izborna procedura je standardizovana, izborni proces je transparentan, čemu je doprineo i značajan broj domaćih i stranih posmatrača. Kako je zakonom predviđeno da se poslanici biraju u Srbiji kao jednoj izbornoj jedinici, ne dolazi se više u „iskušenje“ da se izborne jedinice kroje prema potrebama vladajuće partije.²⁶

Ostvarivanje pasivnog biračkog prava je teško zamisliti bez delovanja političkih partija. Kandidate mogu predlagati registrovane političke stranke i stranačke koalicije, kao i grupe građana.²⁷ Prethodnim Zakonom o izboru narodnih poslanika²⁸ bilo je predviđeno da kandidate mogu predlagati i političke organizacije, ali nije definisano šta se pod tim terminom podrazumeva.

3.2. Pravo na upis u birački spisak

Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku, otklonjeni su brojni nedostaci vođenja biračkih spiskova, kao i transparentnosti. Jedinstveni birački spisak vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.²⁹ Birački spisak je stalan, redovo ažuriran i vodi se kao elektronska baza koja se ažurira po jedinstvenoj metodologiji nadležnog ministarstva. Upis i brisanje iz biračkog spiska vrši se po službenoj dužnosti, ali je zadržana mogućnost i po zahtevu stranke.³⁰ Kako bi se obezbedila potpuna transparentnost biračkih spiskova zakon predviđa da dan posle raspisivanja izbora, opštinska, odnosno gradska uprava izlaže deo biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave na uvid građanima i to oglašava preko sredstava javnog informisanja.³¹

3.3. Pravo kandidovanja

Proces kandidovanja je normativno krajnje liberalan – nema zakonskih uslova za nominaciju kandidata u okviru predlagača, a uslovi registracije kandidata pred izbornim organima komparativno posmatrano su standardni. Kada je reč o lokalnim izborima predviđeno je da predlagač mora na izornoj listi imati najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira, a svakog kandidata mora podržati svojim potpisom najmanje 30 građana. Na izornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi. Na listi za parlamentarne izbore mora biti najmanje dve trećine kandidata od 250 koliko se poslanika bira u Narodnoj skupštini. Izborna lista mora obezbediti podršku 10.000 građana koji se izražavaju sudski overenim potpisima. Odredbe o afirmativnoj akciji prema manje zastupljenom polu važe

²⁴ Čl. 2 st. 2 Zakona o izboru narodnih poslanika (bel. 1).

²⁵ Više u Nastić (bel. 22), s. 53.

²⁶ Nastić (bel. 22), s. 54.

²⁷ Čl. 40 st. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika (bel. 1).

²⁸ Sl. gl. RS 35/2000.

²⁹ Čl. 10 Zakona o ministarstvima, Sl. gl. RS 44/14 i 14/15.

³⁰ Čl. 5 st. 2, čl. 12 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (bel. 7).

³¹ Čl. 14 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (bel. 7).

kao i u slučaju kandidovanja na lokalnom nivou. Do izmena Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine liste su bile zatvorene – birači su glasali za listu u celini, odnosno nisu imali mogućnost intervencije, rangiranja, panaširanja i slično. Podnosilac liste je bio slobodan da sa podnete liste odredi ko dobija mandat nezavisno od rednog broja na listi i bez jasnih kriterijuma. Na taj način se kršila neposredno izražena volja birača na izborima i gubila neposrednost izbora, jer između birača i poslanika su posredovale stranke.³² Ovakav model izbornog sistema potpuno je nepoznat uporednim sistemima.³³ Nakon izmena, redosled dodeljivanja mandata prati redosled kandidata, odnosno kandidatkinja na listi. Birači raspoložu jednim glasom koji mogu dodeliti samo izornoj listi, dok su nosioci izborne liste dužni da prilikom dodele individualnih mandata poštuju redosled kandidata sa izborne liste. U odnosu na prethodno zakonsko rešenje, izmene izbornog zakonodavstva mogu biti afirmativno ocenjene, jer je izborni sistem sada modeliran po minimalnim pretpostavkama za funkcionisanje predstavničkog sistema, a saglasno ustavnom principu o neposrednim i slobodnim izborima.³⁴

Takođe, Zakonom o političkim strankama treba da definiše da partije svojim statutima podstiču što širu participaciju članova u nominaciji kandidata za sve predstavničke funkcije kroz različite forme partijskih izbora, nominacija, selekcije i sl., sa ciljem da se proces kandidovanja učini demokratskijim, razvija unutarpartijska demokratija, smanji birokratizacija i oligarhijske tendencije u partijama; uvede izborna kaucija kao alternativnu mogućnost za podršku izornoj listi; registrovane stranke osloboditi podnošenja potpisa za kandidaturu; poštiti kontrolu potpisa; za stranke nacionalnih manjina sniziti kriterijume za proces kandidovanja.³⁵

3.4. Pravo birača na informisanje

Podnosioci izbornih lista imaju pravo da u javnim glasilima obaveštavaju građane o programima i aktivnostima, kao i predloženim kandidatima, u skladu sa odredbama zakona.³⁶ Zakonom o elektronskim medijima osnovano je regulatorno telo za elektronske medije (u daljem tekstu: Regulator).³⁷ Organi Regulatora su Savet i predsednik Saveta. Savet donosi odluke o svim pitanjima iz delokruga Regulatora, između koji je i obezbeđivanje zabrane političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje obezbeđivanje zastupljenosti bez diskriminacije registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima.³⁸ Savet Regulatora ima devet članova, visoko obrazovanih državljana Republike Srbije, sa prebivalištem na teritoriji Srbije, koji se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacije i sl.). Članove Saveta bira Narodna skupština,

³² Nedostaci ovakve regulative „znači potpuno ukidanje veze između volje građana i poslanika, jer građani, dajući glas za određenu listu ne znaju redosled po kome će mandati biti raspodeljeni, niti principe na osnovu kojih će to biti učinjeno“. Z. Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Beograd 2006, s. 153.

³³ I. Pejić, *Izbori u domaćem i stranom pravu, Izborna lista u srazmernom predstavništvu – iskustvo Srbije*, Beograd, 2012, ss. 84-85.

³⁴ Pejić (bel. 33), s. 86.

³⁵ CeSID (bel. 2), ss. 8 i 9.

³⁶ Čl. 48 Zakona o izboru narodnih poslanika (bel. 1).

³⁷ Čl. 5 Zakona o elektronskim medijima (bel. 10).

³⁸ Čl. 47 tač. 5 Zakona o elektronskim medijima (bel. 10).

na period od pet godina, na predlog ovlašćenih predlagača,³⁹ većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika.⁴⁰

Mišljenja sam da bi prilikom izbora lica u ovakvom telu trebalo da se izbegnu pravne klauzule kao što je „ugledni stručnjaci“ ili da se bar precizira šta se pod pojmom „ugledni stručnjaci“ podrazumeva. Takođe, trebalo bi izbeći mešanje, odnosno vezivanje izbora članova saveta za političke činioce kao što je Narodna skupština, a sve iz razloga obezbeđenja nezavisnosti i nepristrasnosti.

3.5. Slaba geografska (teritorijalna) reprezentativnost

Teritorijalna nereprezentativnost parlamenta u Srbiji ilustruje se činjenicom da 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu, a većina poslanika je iz Beograda i Novog Sada. Saziv Narodne Skupštine Republike Srbije, nakon parlamentarnih izbora 2008. godine, ima dominantno poslanike iz Beograda i Novog Sada, dok veliki broj – 72 (od ukupno 150 opština, 23 grada i glavni grad) uopšte nema predstavnika u parlamentu. Pirot, Inđija, Sjenica, Čuprija, Arandelovac, Gornji Milanovac su samo neki od gradova koji nemaju predstavnika u parlamentu. Beogradski okrug u sazivu iz 2008. godine je imao 84, Vojvodina 58, a ostatak Srbije ukupno 180 poslanika i poslanica.⁴¹

U sazivu skupštine iz 2012. godine značajno je bilo povećanje broja žena u parlamentu, odnosno 57% više poslanica je bilo u tom sazivu u odnosu na prethodne. Što se tiče teritorijalne zastupljenosti svaki okrug (24 okruga u Srbiji bez KiM) je imao bar jednog poslanika ili poslanicu. U sazivu Skupštine iz 2012. godine poslanici ili poslanice su dolazili iz 51 opštine ili grada. Građani svih gradova u Srbiji (24) imali su bar po jednog poslanika iz svog grada. Za razliku od toga mali je broj opština (28) koji je bio zastupljen u Skupštini. Najviše poslanika i poslanica dolazilo je iz Beograda 119, zatim Novog Sada 15, Niša i Kragujevca po 10. Od okruga najmanje poslanika i poslanica imali su Zapadnobački, Severnobački, Pirotski, Toplički i Borski okrug sa po dva poslanika ili poslanice. Od većih opština u sazivu poslanike, odnosno poslanice nisu imali Gornji Milanovac, Bor, Paraćin, S. Palanka, Ruma, Kovin, Kula ... U 94 opštine koje nisu imale svog poslanika, odnosno poslanicu u Skupštini živelo je otprilike 1.300.000 građanki i građana.⁴²

Poslanici i poslanice u Narodnoj skupštini Srbije (presek urađen u martu 2015. godine) dolaze iz 79 gradova i opština. Čak 96 opština i gradova trenutno je bez poslanika, što je drugi najveći broj od uvođenja višestranačkog sistema. Samo je saziv iz 2001. godine imao veći broj gradova i opština bez poslanika (104). U 96 gradova i opština bez poslanika po poslednjem popisu živi više od 1.5 miliona stanovnika.⁴³

³⁹ Čl. 9 Zakona o elektronskim medijima (bel. 10).

⁴⁰ Čl. 7 i 8 Zakona o elektronskim medijima (bel. 10).

⁴¹ Orlović (bel. 21), s. 5.

⁴² Prema izvorima Centra modernih veština, *Građani i građanke iz 94 opštine iz Srbije nemaju poslanika ili poslanicu iz svoje opštine*, <http://www.cmv.org.rs/vesti/gradani-i-gradanke-iz-94-opstine-u-srbiji-nemaju-poslanika-ili-poslanicu-iz-svoje-opstine/>, očitavanje: 01. 06. 2015.

⁴³ Nacionalna koalicija za decentralizaciju, *Teritorijalna zastupljenost Srbijeu parlamentu i dalje loša*, <http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Teritorijalna-zastupljenost-srbije-u-parlamentu-i-dalje-loša.sr.html>, očitavanje: 02. 06. 2015.

Neprihvatljivo je rešenje nezastupljenosti tolikog broja opština u prethodnim sazivima parlamenata. Usled manje predstavljenosti ili izostanka predstavnika, poverenje u vlast slabi, te je od velike važnosti naći rešenje za što veću prisutnost u parlamentu.

3.6. Predstavljenost manjina i žena

Političke partije nacionalnih manjina u Srbiji najviše mandata su osvojile na prvim parlamentarnim izborima 1990. godine.⁴⁴ U sredinama gde su manjine teritorijalno koncentrisane, ako su izborne jedinice oblikovane prema toj koncentraciji, manjinama može više odgovarati neka varijanta većinskog sistema. Najveći problem imaju Romi koji su disperzirani širom Srbije.⁴⁵

U Srbiji je nakon 2005. godine ukinut izborni cenzus⁴⁶ za partije nacionalnih manjina i smanjen broj potpisa za podnošenje liste sa 10.000 na 3.000 potpisa. Institucionalno priznanje identiteta formalno je uslovljeno ispunjavanjem uslova sadržanih u određenju pojma nacionalne manjine u smislu člana 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina⁴⁷ i formiranjem manjinske samouprave preko koje se ostvaruje kulturna autonomija.

Nakon izbora sprovedenih 2008. godine, zahvaljujući primeni ovako osmišljenih mera afirmativne akcije, u Narodnu skupštinu je izabrano 7 poslanika s manjinskih lista – 4 predstavnika Saveza vojvođanskih Mađara, 2 predstavnika koalicije sandžачkih političkih stranaka Bošnjačke demokratske stranke Sandžaka i Socijalno-liberalne partije Sandžaka i 1 predstavnik Partije za demokratsko delovanje koja predstavlja interese Albanaca.⁴⁸

Na prevremenim parlamentarnim izborima 2014. godine, 12 poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini je pripalo trima partijama nacionalnih manjina, što predstavlja blagi porast u poređenju sa prethodnim sazivima skupštine. Savez vojvođanskih Mađara je osvojio sedam mesta, Partija demokratske akcije Sandžaka tri mesta, a Partija demokratskog delovanja dva poslanička mesta.⁴⁹

Kako bi se obezbedila politička reprezentacija nacionalnih manjina moguće je primeniti različite mere: smanjivanje izbornog cenzusa, uvođenje prirodnog praga za manjine, prekrajanje izbornih jedinica, formiranje posebnih izbornih jedinica za manjine, davanje povoljnijih uslova za registraciju, finansiranje ili upis manjinskih političkih partija, uvođenje etnički uravnoteženih kandidatskih lista, rezervisanje određenog broja mandata za predstavnike manjina itd.⁵⁰ Srbija je uvela prirodni prag za manjine, smanjila broj na 1000 potpisa za osnivanje političke stranke

⁴⁴ Prema izvorima Republičke izborne komisije, političke partije nacionalnih manjina su 1990. godine osvojili 14 poslaničkih mesta. Od tada je taj broj išao retrogradno, da bi 2008. godine bilo osvojeno 11.

⁴⁵ N. Gojković, *Sistem zaštite manjina u Republici Srbiji*, http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/-serbien/Gojkovic_pred.pdf, očitavanje: 01. 06. 2015.

⁴⁶ Čl. 80, 81 st. 1 i 2.2 Zakona o izboru narodnih poslanika (bel. 1).

⁴⁷ Sl. gl. SR 11/2002, Sl. l. SCG 1/2003 – Ustavna povelja i Sl. gl. RS 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US.

⁴⁸ G. Bašić, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji*, Beograd 6/2011, ss. 133 i 134.

⁴⁹ OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora, Konačni izveštaj, *Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine*, <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/119405?download=true>, očitavanje: 01. 06. 2015.

⁵⁰ J. Lončar, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Izborna formula i reprezentacija manjina*, Beograd 6/2011, s. 138.

nacionalne manjine, kao i broj potpisa za podnosioca liste sa 10.000 na 3.000 iz čega se može zaključiti da država pruža korake ka boljoj budućnosti i većoj zaštiti nacionalnih manjina.

Danas se odsustvo žena u parlamentu, odnosno ravnopravnost zastupljenosti polova, smatra kao nedostatak demokratičnosti. Aktivnost posle izbora 2000. godine, odvijala se u pravcu povećanja žena u institucijama, a neposredni cilj je bilo povećanje učešća žena u skupštinama. U tom trenutku u Ustavu Srbije nije postojao osnov za posebne mere niti je Ustav regulisao mogućnost preduzimanja posebnih mera, a Zakon o izboru narodnih poslanika nije regulisao kvote za manje zastupljeni pol, pa se aktivnost u pravcu prihvatanja kvota odvijala na drugim područjima. Međutim, situacija se menja donošenjem Ustava 2006. godine,⁵¹ Zakona o ravnopravnosti polova⁵², Pokrajinske skupštinske odluke o ravnopravnosti polova,⁵³ kao i usvajanjem međunarodnih dokumenata, posebno Saveta Evrope i Evropske unije koje regulišu standarde prava na reprezentovanje manje zastupljenog pola.⁵⁴

Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost u Srbiji su: Odbor za ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije (osnovan 2002. godine, ima 15 članova (10 žena i 5 muškaraca) iz svih političkih stranaka zastupljenih u Narodnoj Skupštini, proporcionalno prema broju poslaničkih mandata), Savet za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije (osnovan 2004. godine, ima 24 člana (22 žene i 2 muškarca)), Zakon o Zaštitniku građana je usvojen septembra 2005. godine i u članu 6, između ostalog, predviđa posebnu zaštitu u pogledu ravnopravnosti polova. Zaštitnik građana je izabran 2007. godine a zamenica za pitanja rodne ravnopravnosti izabrana 2008, Uprava (Sektor) za rodnu ravnopravnost u okviru Ministarstva rada i socijalne politike (osnovan u julu 2007. godine), Institucionalni mehanizmi AP Vojvodine i lokalne komisije za rodnu ravnopravnost (50 komisija za rodnu ravnopravnost u lokalnim samoupravama).

Procenat žena u parlamentu je u Srbiji, od 2000. godine, porastao za sto procenata (sa 10% na 20%). Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine svaka treća osoba na listi je pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi.⁵⁵ Prema procentualnoj zastupljenosti žena u Narodnoj skupštini, Srbija je danas na 54. mestu među zemljama sveta, u grupi sa Svetim Vinsentom i Grenadinima (21,7%), Filipinima (21,6%), Kinom (21,3%), Italijom (21,3%) i Kambodžom (21,1%). U poređenju sa svetskim prosekom procentualne zastupljenosti žena u parlamentima (zbirni podaci za oba doma 19,1%; 19,3% za jednodomne parlamente ili donji dom, odnosno 18,2% za gornji dom) Srbija je sa 21,6% parlamentarki neznatno iznad ovih proseka. U poređenju sa regionalnim prosecima u Evropi, u Srbiji je 21,6% parlamentarki neznatno iznad proseka (20,1%) procentualne zastupljenosti žena u parlamentima zemalja koje su članice OEBS-a (izuzimajući nordijske zemlje u kojima je procenat zastupljenosti žena u parlamentima 41,6%). Naposljetku, među zemljama koje su nastale raspadom bivše zajedničke

⁵¹ Čl. 15 Ustava Srbije (bel. 6).

⁵² Sl. gl. RS 104/2009.

⁵³ Sl. List AP Vojvodine 14/2004 i 18/2009.

⁵⁴ V. napomenu pod brojem 144.

⁵⁵ U čl. 40 st. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika (bel. 1) je predviđeno da "na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje jedan kandidat – pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi".

države Srbija sa 21,6% zauzima mesto iza Makedonije (32,5%) i Hrvatske (23,5%), a ispred Bosne i Hercegovine (19%), Slovenije (14,4%) i Crne Gore (12,35%).⁵⁶

4. Institucionalne garancije

Veliki broj problema koji su nastali u izbornim procesima, od ponovnog uvođenja višestranačja 1990. godine pa do danas, potiču upravo iz neadekvatnog načina formiranja i rada izborne administracije. U periodu do 2000. godine imali smo narušavanje izbornih procedura, volja građana, građanske proteste, izborne neregularnosti u izborima za predsednika Republike. Od 2000. godine do danas, nije pronađeno pogodnije rešenje, već se pristupilo konceptu formiranja izborne administracije po partijskom ključu.⁵⁷ Takav koncept dovodi do neadekvatnog rada i donošenja odluka koje nisu profesionalnog karaktera, već trenutni interesi. Problem je i faktička nestalnost izbornih tela, jer se formiraju tela od izbora do izbora, a ne trajno.

U našem pravnom sistemu zaštita izbornog prava je poverena Republičkoj izbornoj komisiji i Upravnom sudu Srbije. Ustavni sud ima supsidijarnu nadležnost da rešava izborne sporove koji nisu u nadležnosti drugih organa. Organi za sprovođenje izbora su Republička izborna komisija i birački odbori.⁵⁸ Sastav biračkih odbora, opštinskih izbornih komisija, pa i same Republičke izborne komisije, zavisi od rasporeda snaga u republičkom ili lokalnim parlamentima što dovodi u pitanje nezavisnost od partijskih uticaja, smanjuje nivo poverenja građana u nepristrasnost odluka i demokratičnost izbornog procesa u celini.

Republička izborna komisija može, ukoliko utvrdi da je povređeno izborno pravo i po usvojenom prigovoru birača, kandidata ili podnosioca izborne liste da ponovi postupak glasanja, poništi postupak ili radnju kojim je prekršeno izborno pravo. Izborni organi nemaju nadležnost da, u cilju zaštite izbornog prava, pokreću postupke po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta ili pojedinaca angažovanih u izornoj administraciji, čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije, što povratno negativno utiče na subjekte u izbornom procesu i motiviše ih da krše izborno pravo i pravila izbornog procesa.⁵⁹

Jedno od ključnih elemenata predstojeće reforme izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji je uspostavljanje nezavisnog i samostalnog državnog organa – Državne izborne komisije. Naime, da bi se obezbedila veća demokratičnost izbora i da bi se izborni proces iz samog centralnog

⁵⁶ M. Pajvančić, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Pravo na ravnopravno (ravnomerno) reprezentovanje žena i muškaraca*, Beograd 6/2011, s. 127.

⁵⁷ Đ. Vuković, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Put ka reformi izborne administracije u Srbiji*, Beograd 6/2011, s. 65.

⁵⁸ Članovi Republičke izborne komisije se imenuju na četiri godine, a članovi biračkih odbora i njihovi zamenici za svake izbore.

⁵⁹ Preporuke CeSID-a (bel. 2) za izbornu administraciju su: Formiranje trajne, profesionalne izborne administracije koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izbore; članovi centralnog izbornog organa moraju biti imenovani na vremenski period duži od trajanja izbornog ciklusa; definisati zakonom jasne kriterijume za rad u centralnom izbornom organu; članovi opštinskih izbornih komisija ili biračkih odbora treba da budu zaposleni u upravi – na centralnom nivou ili nivou opštine; centralni organ za sprovođenje izbora bi trebalo da raspolaže zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava; organi za sprovođenje izbora moraju imati šira ovlašćenja u pogledu kontrole i pokretanja postupaka protiv lica koja su prekršila norme izbornog prava; predstavnici stalnog sastava izborne administracije moraju biti u sistemu stalne edukacije.

organa za sprovođenje izbora vodio na profesionalan, stručan i kompetentan način koji neće biti podložan političkim i drugim uticajima neophodno je da:

- se jasno opredeli pravni položaj Državne izborne komisije;
- sastav Državne izborne komisije čine stručnjaci za izborne procese, koji neće biti podložni političkim i drugim uticajima u svom radu.⁶⁰

Nacrt zakona o Državnoj izbornoj komisiji je, u sadržinskom smislu, organizacioni propis kojim se prvenstveno uređuje pravni položaj Državne izborne komisije, njen sastav i način rada. Ona je, prema Nacrtu zakona, jasno postavljena kao državni organ, koji izvršava nadležnosti centralnog izbornog organa predviđene, pre svega, zakonima o izboru narodnih poslanika i predsednika Republike, pri čemu će imati značajna ovlašćenja i u postupku izbora odbornika u jedinicama lokalne samouprave (čl. 1 Nacrta zakona). Donošenje posebnog zakona kojim će se, pre svega, urediti pravni položaj, sastav i način rada Državne izborne komisije je, u uslovnom smislu, i pravna reakcija na postojeće stanje u pravnom sistemu Republike u kojem trenutno Republička izborna komisija nema jasno ustanovljen pravni položaj, pri čemu nema ni jasno definisanu organizacionu strukturu, u okviru koje nema ni posebnu službu za obavljanje vrlo značajnih, složenih i obimnih poslova iz svoje nadležnosti (Nacrt zakona predviđa obrazovanje takve službe - odredbe čl. 19 i 20 Nacrta zakona).⁶¹ Ovakvo rešenje bi omogućilo i unapredilo izborni proces, uz stalan angažman na poboljšanju izbornog zakonodavstva. Đorđe Vuković navodi da bi „potencijalne nadležnosti Komisije bile: sprovođenje zakonskih rešenja, unapređenje izbornog procesa, iniciranje zakonskih promena ukoliko su one neophodne, edukacija nižih nivoa izborne administracije itd. Novoizabrani članovi imali bi odgovornost pred zakonom i stručnom javnosti i bavili bi se samo izbornim procesom čime bi se omogućilo stvaranje kvalitetnijeg zakonodavnog okvira. Shodno tome, telo bi bilo zainteresovano za formiranje profesionalne i odgovorne izborne administracije na svim biračkim mestima. To bi bio uslov da se u Srbiju uvedu novi modaliteti glasanja (pismo, internet...) i da sam izborni proces zadobije visoko poverenje svih izbornih aktera, postajući na taj način dostupan i najširoj javnosti.“⁶²

Narodna skupština sprovodi postupak verifikacije poslaničkih mandata i time daje sud o zakonitosti sprovedenih izbora. Verifikacija je formalnog karaktera zbog pretpostavke da su pri izboru narodnih poslanika bili ispunjeni svi potrebni uslovi.

Nepostojanje sankcija u Zakonu o izboru narodnih poslanika za kršenje određenih odredaba izbornog pravnog okvira, kao i nemogućnost Republičke izborne komisije da deluje *ex officio* i u slučajevima očigledne neregularnosti, ometaju sprovođenje zakonskih odredbi.⁶³

Prema Nacrtu zakona o Državnoj izbornoj komisiji i njenim nadležnostima, mišljenja sam da bi Državna komisija mogla da bude pravna „reakcija“ na slučajeve neregularnosti i ometanja u

⁶⁰ V. Obrazloženje Nacrta Zakona o Državnoj izbornoj komisiji, <http://www.cesid.org/-images/Nacrt%20Zakona%20o%20Drzavnoj%20izbornoj%20komisiji.doc>, očitavanje: 02. 06. 2015.

⁶¹ Predloženo zakonsko rešenje je utemeljeno na nezavisnom konceptu centralnog izbornog tela, nezavisnom statusu njihovog članstva i javnom konkursu kao sistemu njihove selekcije.

⁶² Vuković (bel. 57), s. 71.

⁶³ Zakon o izboru narodnih poslanika (bel. 1) ne definiše zakonske posledice za kršenje odredaba koje se odnose na vođenje kampanje van rokova utvrđenih zakonom. Potrebno bi bilo definisati zakonske posledice zbog nepoštovanja izbornih propisa. V. više u OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora (bel. 49), s. 5.

spvođenju zakonskih odredbi, odnosno organ koji bi delovao *ex-officio* u navedenim slučajevima. Takođe, smatram da bi članove Državne izborne komisije trebalo da čine lica, koja su svojim prethodnim radom, zaslužila poverenje javnosti, odnosno lica od kojih se može očekivati da će u svom radu voditi računa o regularnosti izbornih procesa. Biranje članova Državne izborne komisije bi trebalo udaljiti od politike i dati mogućnost drugim državnim organima i telima da izaberu članove ovog komisije. Odgovarajućim garantijama, a koje se odnose na primer na dužinu trajanja funkcije, imuniteta, materijalne prinadležnosti i osnove za prestanak funkcije, članova komisije, bi se dodatno učvrstio položaj Komisije, odnosno samostalnost i nezavisnost njenih članova i time stvorilo poverenje javnosti u rad ovog organa.

5. Procesno-pravne garantije

Zaštita izbornog prava uređena je članovima 93-97 Zakona o izboru narodnih poslanika, odnosno članovima 51-55 Zakona o lokalnim izborima.⁶⁴ Predviđen je dvostepeni postupak: prigovor se podnosi Republičkoj izbornoj komisiji, a žalba Upravnom sudu koja se izjavljuje protiv svakog rešenja Republičke izborne komisije. Prigovor može podneti svaki birač, kandidat ili podnosilac izborne liste. Problemi koji su se do sada u praksi javljali su nedovoljna stručnost organa za sprovođenje izbora u postupku zaštite izbornog prava ili nedovoljna upoznatost sudija sa izbornim zakonima. Takođe, zakoni ne predviđaju ni mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti za zaštitu biračkog prava.⁶⁵ Kao što sam navela, uspostavljanjem Državne izborne komisije, postojao bi organ koji bi postupao po službenoj dužnosti za zaštitu biračkog prava.

Pravila izbornog procesnog prava sadržana su i u Zakonu o opštem upravnom postupku, Zakonu o upravnim sporovima i Zakonu o Ustavnom sudu Srbije. Prema ranije važećoj odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika (2000) poslanik je gubio mandat i u slučaju prestanka članstva u političkoj partiji ili koaliciji na čijoj je izbornoj listi izabran za poslanika i brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke na čijoj je listi izabran. Odlukom Ustavnog suda Srbije od 26. maja 2003. godine⁶⁶ pomenute odredbe proglašene su neustavnim i prestale su da se primenjuju.⁶⁷

Prestanak mandata u jednoj demokratski uređenoj državi ne može biti stvar partijske samovolje, jer je poslanički mandat pre svega stvar onih koji su dali mandat, a to su sami građani, i oni koji su taj mandat prihvatili, a to su poslanici, bez obzira što u tom odnosu posreduje politička stranka. Ustav, odredbom čl. 102 st. 2 je uneo nejasnoću, jer je poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika. Ovo se može shvatiti kao pokušaj uvođenja

⁶⁴ Sl. gl. RS 129/2007, 34/2010 – odluka US i 54/2011.

⁶⁵ Preporuke CeSID-a (bel. 2) su: Raditi na kontinuiranoj obuci sudija koji se bave zaštitom izbornog prava; potrebno je predvideti da izborna tela i tela koja odlučuju u drugostepenom postupku mogu izricati oštrije sankcije za kršenje izbornog prava građana; tela koja sprovode izbore bi trebalo da imaju mogućnost i da pokreću postupke za zaštitu izbornog prava po službenoj dužnosti, ali i da učinjena krivična dela koja se odnose na izborni proces prijave nadležnom tužilaštvu.

⁶⁶ Sl. gl. RS 57/03.

⁶⁷ Vidi B. Nenadić, *O parlamentarnom mandatu: Primer Republike Srbije*, s. 12, <http://anali.ius.bg.ac.rs/A2008-1/Anali%202008-1%20str%20005-025.pdf>, očitavanje: 02. 06. 2015.

imperativnog mandata,⁶⁸ koji predstavlja predmet kritike Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija.⁶⁹ Iako se u javnosti često predstavlja da se mišljenja Venecijanske komisije i „staromodnih“ poslanika srpske ustavnopravne nauke i struke ne podudaraju, istina je, u nekim slučajevima, drukčija. To potvrđuje rasprava koju je član 102 stav 2 Ustava izazvao i potpuno istovetan stav stranih i domaćih stručnjaka da pri nekoj budućoj promeni Ustava ovo rešenje mora biti uklonjeno.⁷⁰

Sudovi, po pravilu, pružaju zaštitu izbornom pravu u postupku po žalbi na odluku izborne komisije, odnosno organa za sprovođenje izbora. Ukoliko se sprovode izbori na republičkom nivou, po žalbi na rešenja Republičke izborne komisije odlučuje Upravni sud. Ustavni sud rešava izborne sporove, odlučuje po ustavnoj žalbi, vrši normativnu kontrolu ustavnosti i odlučuje o zabrani rada političke stranke. Zakon o Ustavnom sudu Srbije⁷¹ uređuje postupak rešavanja izbornih sporova.⁷²

Ustavom Srbije uvedena je ustavna žalba kao instrument zaštite prava u pravnom sistemu Srbije. Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akta ili radnji državnih organa ili organizacija, kojima su poverena javna ovlašćenja, a koja se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.⁷³ Kako je izorno pravo obuhvaćeno korpusom osnovnih prava, garantovanih Ustavom, to se ustavna žalba može koristiti kao instrument zaštite.

6. Finansiranje

Sredstva za rad organa za sprovođenje izbora, izborni materijal i drugi troškovi sprovođenja izbora obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, odnosno budžetu lokalne samouprave. Događa se da je aktivista u mnogo većem broju zbog materijalne nadoknade, nego što je zaista interesovanje za politički sistem. Takođe, stranke na to ne reaguju jer se nadoknada dobija iz budžeta države, a ne stranke. Posmatrača, volontere i aktiviste bi trebala stranka sama da plaća, a ne da se oslanja na javni budžet.

Političke stranke koje imaju predstavnike u predstavničkim telima imaju pravo na finansijska sredstva iz javnih izvora za pokrivanje troškova redovnog rada. Svim političkim strankama, čiji su kandidati osvojili mandate u predstavničkim telima, dodeljuje se 30% sredstava, a preostalih

⁶⁸ Vidi V. Petrov, Izbori u domaćem i stranom pravu, *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?*, Beograd 2012, ss. 94-106 i Đ. Marković, Princip slobodnog mandata u Ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 14/2013, ss. 49-56.

⁶⁹ V. Venice Commission, *Report on the imperative mandate and similar practices*, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, očitavanje: 02. 06. 2015.

⁷⁰ Petrov (bel. 68), s. 103.

⁷¹ Sl. gl. RS 109/2007, 99/2011 i 18/2013 – odluka US.

⁷² Postupak se pokreće zahtevom, koji mogu podneti svaki birač, kandidat za predsednika Republike, kandidat za poslanik, odnosno odbornika i podnosilac predloga kandidata, najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja izbornog postupka koji se osporava, ali se ne utvrđuje rok u kojem bi Ustavni sud bio dužan da reši zahtev. Ustavni sud treba da ustanovi da je nepravilnost dokazana i da je imala bitan uticaj na izborni rezultat. Nakon toga, Ustavni sud će poništiti izborni postupak ili delove tog postupka.

⁷³ Čl. 170 Ustava Srbije (bel. 6).

70% stranke dele proporcionalno broju mandata u parlamentu. U stvarnosti su u prednosti liste koje je predložio veći broj stranaka, jer dobijaju više novca. U izbornom procesu pasivno pravo se ostvaruje kroz kandidovanje na izbornim listama, a norme o finansiranju stranaka predviđaju da se novac dodeljuje političkim strankama. Trebalo bi razmisliti o principu jedna lista – jedan nosilac prava na finansiranje redovnog rada iz javnih izvora, jer na taj način bi sve liste koje imaju predstavnike u zakonodavnim telima imale pravo na korišćenje sredstava iz javnih fondova. Od ukupnih sredstava dovoljno je trošiti 30% za ovu svrhu. Preostalih 70% bi trebalo deliti proporcionalno broju osvojenih glasova strankama koje su osvojile mandate u predstavničkim telima, a ne po dosadašnjem principu prema broju osvojenih mandata.⁷⁴

Za finansiranje izbornih kampanja na nivou Republike iz budžeta izdvaja se 0,1%, a na pokrajinskom i lokalnom nivou 0,05% budžeta u godini u kojoj se održavaju izbori. Svim podnosiocima proglašanih izbornih lista se, na jednake delove, raspoređuje 20%, a preostalih 80% podnosiocima izbornih lista srazmerno broju osvojenih mandata. U praksi ovo stvara problem da npr. pobjednik dobije 80% više sredstava, dok kandidat koji „trči“ dva kruga i izgubi, dobija kao i oni kandidati koji su ispali u prvom krugu. Bolje je rešenje da sredstva iz javnih izvora se raspoređuju u jednakim iznosima svim predlagateljima proglašanih lista na izborima.⁷⁵

Što se tiče finansiranja političkih partija iz privatnih izvora, najbitnije je obezbediti potpunu transparentnost priloga. A sva sredstva koja stranka prima, legitimno je da prima isključivo preko žiro računa stranke, kako bi se izbegle moguće malverzacije.

7. Mediji

Izveštavanje medija o predizbornim aktivnostima izbornih učesnika regulisano je brojnim aktima – Zakonom o javnom informisanju i medijima⁷⁶, Zakonom o elektronskim medijima, Zakonom o oglašavanju⁷⁷, Zakonom o izboru narodnih poslanika, Opštim obavezujućim uputstvom za ponašanje u predizbornoj kampanji izdatim od strane Saveta Republičke radiodifuzne agencije (RRA) i Statutom javnog medijskog servisa Srbije. Međutim, uprkos svim ovim propisima česte su zloupotrebe medija u izbornom procesu. Nadzorno telo bi moralo pojačati svoju kontrolu i sankcije kako bi otklonili nedostatke, kako štampanih tako i elektronskih medija.

Vrlo je česta zloupotreba državnih resursa vladajućih stranaka.⁷⁸ U Srbiji se pitanjem istraživanja javnog mnjenja bavi Savet Republičke radiodifuzne agencije, dajući generalne smernice, ali, kako istraživački nalazi mogu biti vrlo neobjektivni i pristrasni, potrebno je da preporuke u Uputstvu Saveta budu jasnije i dopunjene, kako bi se izbegla zloupotreba.

⁷⁴ Preporuke CeSID-a (bel. 2), s. 23.

⁷⁵ Preporuke CeSID-a (bel. 2), ss. 23 i 24.

⁷⁶ Sl. gl. RS 83/2014.

⁷⁷ Sl. gl. RS 79/2005 i 83/2014 – dr. zakon.

⁷⁸ Preporuke CeSID-a (bel. 2) su: Neophodno je da 15 dana pred glasanje nema zvaničnih konferencija državnih funkcionera i prezentacije ministarstava ili vladinih službi; državni funkcioneri ne bi trebali da koriste državne resurse u kampanji; mediji ne bi trebali da tokom kampanje imaju kontakt program sa državnim funkcionerima kao gostima ili da prave specijalne emisije na temu državnih aktivnosti; sprečiti da se kampanja vodi na radnim mestima i u javnim institucijama na način koji ometa njihovo redovno funkcionisanje; u slučaju da elektronski mediji izveštavaju o izbornim učesnicima na državnim funkcijama, a ovi izveštaji sadrže i informacije o kampanji, mediji bi imali obavezu da opoziciji daju jednaku šansu da iznese svoje stavove; ograničiti izbornu tišinu samo na dan glasanja.

Kako se pred izbore znatno povećala marketing političkih stranaka na elektronskim medijima, čak i zađe u antikampanju, neophodno je otkloniti sve diskriminatorne poruke, kao i poruke mržnje ili nasilja.

8. Zaključak

Može se zaključiti da je u izbornom sistemu bilo mnogo promena, prvenstveno u prvoj deceniji ponovnog uspostavljanja demokratije. U drugoj dekadi tog procesa promene su izrazito retke. Ipak, pogrešno bi bilo zaključiti da je zbog tih malih promena izborni sistem, u širem smislu, dobro funkcionisao. Naprotiv, uočeni su brojni problemi, od evidencije birača, kandidovanja, izborne jedinice, načina glasanja, preko izborne administracije, do finansiranja i uloge medija u izbornim kampanjama. Isti problemi su ili popravljani ili se radi na tome.

Redizajniranje izbornog sistema je uvek složen postupak. Reformatorima je na raspolaganju bio precizan arsenal instrumenata za otklanjanje problema i postizanje postavljenog cilja. Prelaskom na neku od formula većinskog izbornog modela rešila bi se depersonalizovanost, promovisalo biranje i kandidata i stranaka, veza predstavnika i birača učinila jasnijom, a time rešili i problemi sa shvatanjem mandata i važnosti slobodnog mandata za funkcionisanje predstavničke demokratije. Međutim, iz dva razloga sistem nije vraćen. Srbija je diverzifikovano društvo sa brojnim nacionalnim i političkim manjinama, sa snažnim rascepima, duboko raslojeno, sa velikim ideološkim distancama među političkim akterima. Mnoge grupe i interesi ne bi bili predstavljeni. Drugi razlog je što su mnoge stranke protiv većinskog modela jer bi takav model doveo do njihovog nestanka.

Da bi se ostvarila demokratija, kojoj težimo, i izbori učinili neposrednijim, potrebno je ograničiti ulogu političkih partija, odnosno oduzeti joj ulogu da ona, umesto birača, bira predstavnike. Mandati poslanika moraju biti slobodni. Često udovoljavanje jednom zahtevu, koji se očekuje od jednog sistema, održava se na zanemarivanje ili na štetu drugog. Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Povećanje broja izbornih jedinica smanjilo bi proporcionalnost, a samim tim i fragmentiranost partijskog sistema. To znači uvođenje neke vrste mešovito, odnosno personalizovanog proporcionalnog sistema.

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

rešenje nije idealno. Teže bi se zadovoljila polna struktura. Ali sa ovim nedostacima koji bi se mogli otkloniti, ovaj model je bolji od postojećeg.⁷⁹

⁷⁹ M. Jovanović, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, *Redizajniranje izbornog sistema Srbije – jedan neuspeo pokušaj*, Beograd 6/2011, s. 29.