

Nataša Rajić*

Određivanje granica izbornih jedinica i njihov uticaj na izborni rezultat

Sadržaj

1. Uvod
2. Izborne jedinice kao konstitutivni elemenat izbornog sistema
3. Objektivni činioci koji determinišu izbornu geometriju u Republici Srbiji
 - 3.1. Postojeći ustavnopravni okvir
 - 3.2. Opšta svrha izbora u ustavnoj državi
 - 3.3. Širi socijalni i politički kontekst
4. Predlog modela izbornih jedinica u Republici Srbiji
5. Zaključak

1. Uvod

Izborni sistem crpi svoj značaj u činjenici da se njime obezbeđuje legitimacioni osnov vlasti te za svoje polazište mora imati ona pravila kojima se obezbeđuje suverenost građana i garantuje njihovo biračko pravo.¹ Kreiranje izbornog sistema, dakle, mora da prati liniju koju definišu osnovni postulati vladavine prava, pa svi elementi izbornog sistema moraju biti funkcionalno postavljeni na način kojim se u punoj meri afirmiše osnovni princip pravne države, princip po kojem su građani nosioci suvereniteta.

Jedan od elemenata izbornog sistema je, svakako, pitanje izbornih jedinica. Značaj oblikovanja izbornih jedinica je nesumnjiv, budući se izbornom geografijom jedan tip izbornog sistema, prema efektima, praktično može promeniti u drugi.² Pitanje izbornih jedinica je, dakle, neodvojivo od opšteg koncepta izbornog sistema pa će ovo pitanje biti proučavano sa aspekta funkcionalne uklopivosti sa drugim elementima koji u celini definišu odgovarajući model izbornog sistema.³

* Autorka je asistent na Pravnom fakultetu u Novom Sadu.

¹ I. Pejić, *Izborna lista u srazmernom predstavljanju – iskustvo Srbije, Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, ss. 76-77.

² M. Pajvančić, *Izborna prava*, Novi Sad 2008, s. 230.

³ Veličinu izborne jedinice, u osnovi, određuje prihvaćeni način raspodele mandata. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 228.

Polazišno pitanje može se, dakle, svesti na sledeće: kako zakonom oblikovati model izbornog sistema, a da se pri tom ispoštuju ustavni nalozi koji u formi ustavnih načela definišu okvir delovanja zakonodavca u ovoj oblasti? Ti nalozi se najpre odnose na načelo suverenosti koje po slovu Ustava pripada građanima i koje podrazumeva da ni jedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne mogu prisvojiti suverenost od građana niti uspostaviti vlast mimo njihove slobodno izražene volje; na načelo vladavine prava, koje se između ostalog ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima; na garanciju izbornog prava, čiji je supstrat opštost i jednakost; na opšti princip ograničenja ljudskih prava koje postavlja jasnu smernicu zakonodavcu u pogledu propisivanja načina ostvarivanja ustavnih prava (izbornog prava) u smislu zabrane zadiranja u suštinu zajemčenih prava; na načelo zabrane diskriminacije i drugo. U pokušaju da se odgovori na ovo, polazišno, pitanje ne treba zanemariti činjenicu da je ustavni tekst opterećen određenim manjkavostima koje na nesumnjiv način otežavaju razumevanje ustavnopravnog okvira za donošenje takvog zakona, pa se u tom smislu posledično otvara i pitanje održivosti i podobnosti postojećeg ustavnopravnog okvira.

Rad će u tom smislu pokušati da odgovori na pitanje kako oblikovati izborni sistem, uključujući i odabir modela izbornih jedinica, koji će mogućnost zloupotrebe u smislu uticaja na izborni rezultat svoditi na najmanju moguću meru, oslanjajući se na postojeći ustavnopravni okvir. Sledstveno tome, otvoriće se i pitanje adekvatnosti postojećeg ustavnopravnog okvira u smislu jasnosti i konzistentnosti celine svojih pravila kao i eventualne potrebe revizije Ustava kao preduslova za donošenje kvalitetnog zakona o izborima.

2. Izborne jedinice kao konstitutivni elemenat izbornog sistema

Izborna jedinica predstavlja jedan od konstitutivnih elemenata izbornog sistema. Definisana je brojem poslanika koji se bira, veličinom biračkog tela koje obuhvata kao i teritorijom na kojoj se prostire.

Kriterijumi određivanja granica izbornih jedinica razlikuju se s obzirom na tip izborne jedinice. Osnovno merilo obrazovanja uninominalnih (jednomandatnih) izbornih jedinica, u kojima se bira po jedan poslanik, jeste ustavni nalog za jednakošću biračkog prava. Kako bi se takva jednakost postigla, granice uninominalnih izbornih jedinica je potrebno odrediti tako da u svakoj od njih bude približno isti broj birača. Oblikovanje plurinominalnih (višemandatnih) izbornih jedinica, u kojima se bira više poslanika, uslovljeno je zahtevom za jednakošću biračkog prava, ali i zahtevom srazmernosti u pogledu broja poslanika koji se u njima bira, budući da se njihove granice često podudaraju sa utvrđenom administrativno-teritorijalnom podelom koja uključuje disproporcije u pogledu koncentracije biračkog tela. Oba ova kriterijuma stoje u funkciji ostvarivanja jednake vrednosti svakog glasa i predstavljaju otklon od prikrivene nejednakosti biračkog prava.⁴

Ipak, granice izbornih jedinica se mogu tako postaviti da praktično koncentrišu biračko telo naklonjeno jednom kandidatu odnosno kandidatskoj listi (tzv. bunker ili utvrđenja) čime neposredno omogućuju izborni uspeh tih kandidata. Granice se, pak, mogu povući i tako da presecaju biračko telo naklonjeno jednom kandidatu odnosno kandidatskoj listi, čime neposredno

⁴ Pajvančić (bel. 2), ss. 230-233.

umanjuju njihove izgleda za osvajanje mandata.⁵ Ovakav pristup postavljanju izbornih jedinica, praktično, instrumentalizuje pravila izbornog sistema u svrhu postizanja željenog rezultata izbora i manipulativnim metodama iskrivljuje stvarnu volju biračkog tela.

Na izborni rezultat međutim, nije moguće uticati samo očigledno pristrasnim postavljanjem granica izbornih jedinica, nego pak, i različitim kombinacijama elemenata izbornog sistema, koji u celini mogu iskazati deformisanu sliku raspoloženja birača. Na primer, u većinskom sistemu sa jednomandatnim izbornim jedinicama i relativnom većinom kao merilom za osvajanje mandata („*the first past the post*“) relativna većina glasova osvojena na izborima pretvara se u apsolutnu većinu osvojenih mandata u parlamentu. Proporcionalni sistem raspodele mandata primenjen u malim izbornim jedinicama, takođe, može da dovede do sličnog rezultata, odnosno do pretvaranja relativne većine glasova u apsolutnu većinu osvojenih mandata.⁶ Stoga je postavljanje granica izbornih jedinica, kao uostalom i komponovanje čitavog izbornog sistema, odgovoran i nimalo lak zadatak, koji pored opštih instituta izbornog prava mora da uključi i izvesne nepravne elemente kao što su prisustvo i brojnost političkih stranaka čiji su birači koncentrisani na užem području, zatim, stranaka čiji su birači ravnomerno raspoređeni na čitavom području države i drugo.

Analiza perioda od uvođenja višestranačkog sistema u Republici Srbiji, dakle, od 1990. godine pa na ovamo, u odnosu na opredeljeni model izbornog sistema nužno nameće zaključak da „(...) odabir modela nije uvek bio u skladu sa proklamovanim ustavnim načelima, te su se u sistemu razvile modifikacije koje su više uvažavale interese političkih aktera, nego građana kao stvarnih nosilaca suverene vlasti”⁷ To se naročito odražavalo na izmene izbornog zakona u odnosu na broj i veličinu izbornih jedinica. Tako su, saglasno važećem izbornom zakonodavstvu, parlamentarni izbori 1990. godine sprovedeni po većinskom izbornom sistemu sa uninominalnim (jednomandatnim) izbornim jedinicama, da bi svi kasniji bili sprovedeni po proporcionalnom sistemu sa plurinominalnim (višemandatnim) izbornim jedinicama kojih je najpre bilo devet, pa dvadesetdevet i najzad, jedna za teritoriju čitave Republike.⁸

Postojeća izborna pravila, dakle, uključuju teritoriju Republike Srbije kao jednu izbornu jedinicu, proporcionalni sistem raspodele mandata i vezanu izbornu listu.⁹ Birači se izjašnjavaju za jednu od predloženih izbornih lista koje se ističu za teritoriju čitave države, nakon čega se listi dodeljuje onoliko broj mandata koliko proporcionalno odgovara broju glasova koje je lista osvojila na izborima. Mandati se raspodeljuju izbornim listama koje su osvojile više od minimalnog broja glasova za osvajanje mandata, izraženog u procentu od pet posto, od čije primene su izuzete izborne liste čiji su predlagači stranke nacionalnih manjina (na njih se primenjuje prirodan prag osvojenih glasova).

Ovakva kombinacija elemenata izbornog sistema relativizuje ustavni princip o neposrednim i slobodnim izborima.¹⁰ Odnos birača i izabраниh predstavnika, iako ublažen izmenom pravila

⁵ Isto, s. 237.

⁶ T. Marinković, *Izborni sistem država Evropske unije*, Beograd 2002, s. 19.

⁷ Pejić (bel. 1), s. 78.

⁸ M. Jovanović, *Izborni sistem Srbije – dve decenije posle, Partije i izbori u Srbiji: 20 godina*, Beograd 2011, s. 233.

⁹ Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/2000, 57/2003- odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – isp. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon.

¹⁰ Pejić (bel. 1), s. 81.

izbornog zakona koji regulišu distribuciju osvojenih mandata izborne liste,¹¹ i dalje ostaje posredan. Postojeći izborni model (sa jednom izbornom jedinicom i vezanim izborim listama) odlikuje, dakle, efekat visoke proporcionalnosti, uz nedostatak bliže veze birača i izabranih predstavnika.¹² Dodajući tome upitnu prirodu poslaničkog mandata definisanu Ustavom,¹³ koja, praktično, uključuje političke stranke u odnos birač – poslanik, jasno je da je ustavni princip neposrednosti izbora daleko od nivoa operacionalizacije u našem ustavnom sistemu.

Komparativno posmatrano, model proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom predstavlja pravu retkost. Takav sistem postoji još jedino u Holandiji, kada je reč o državama zapadnoevropskog pravnog prostora. U ostalim državama koje primenjuju proporcionalan izborni sistem, teritorija je izdeljena na više izbornih jedinica, uz odgovarajuće specifičnosti u pogledu tipa kandidatskih lista.¹⁴ Primera radi, u Portugaliji postoje dvadeset i dve izborne jedinice, u Španiji pedeset i dve, u Belgiji jedanaest, u Norveškoj devetnaest. U pojedinim izbornim sistemima postoje i specifičnosti u formi višestepene konstrukcije izbornih jedinica, u okviru kojih se vrši preračunavanje glasova u mandate, kao što je slučaj u Grčkoj ili u Austriji, na primer.¹⁵ Proporcionalan sistem raspodele mandata sa vezanom izbornom listom, uz postojanje jedne izborne jedinice, nije dakle, opšteprihvaćen model izbornog sistema u državama na evropskom pravnom prostoru. Jedini izuzetak predstavlja Holandija koja praktikuje takav izborni model, uz važnu razliku koja se tiče primene poluotvorenih izbornih lista, što ga čini bitno drugačijim u odnosu na izborni model koji postoji kod nas.¹⁶

3. Objektivni činioci koji determinišu izbornu geometriju u Republici Srbiji

Izbor odgovarajućeg modela izbornog sistema, na način kojim se u najvećoj meri obezbeđuje legitimitet vlasti, podrazumeva uvažavanje svih činilaca koji determinišu objektivne mogućnosti za postizanje tog cilja. O čemu, dakle, treba voditi računa prilikom određivanja izbornih jedinica kao i izbora odgovarajućeg modela izbornog sistema? Pristup ovom problemu najpre nalaže potrebu da se razmotre objektivne normativne mogućnosti odnosno postojeći normativni okvir u smislu identifikovanja ustavnih principa koji čine polazište pri opredeljivanju izbornog sistema kao i nedostataka kojima je ovaj normativni okvir opterećen. Nakon toga potrebno je analizirati opšti socijalni i politički kontekst u okviru kojeg se ostvaruje izborna utakmica, uz osvrt i podsećanje na opštu svrhu izbora u ustavnoj državi uopšte koja se sadrži u činjenici da su izbori jedna od karika koja uvezuje celinu funkcionisanja ustavnih organa vlasti.

¹¹ Distribucija osvojenih mandata unutar izborne liste je, prema ranijem zakonskom rešenju, vršena na osnovu volje predlagača izborne liste, dok je nakon izmene Zakona o izboru narodnih poslanika, distribucija vezana za redosled kandidata istaknutih na izbornoj listi. Ova zakonska izmena usledila je nakon što je Ustavni sud Srbije utvrdio neustavnost sporne zakonske odredbe odlukom od 14. 04. 2011. godine u predmetu IUP-42/2008.

¹² Pejić (bel. 1), s. 84.

¹³ Više o prirodi poslaničkog mandata: V. Petrov, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika – da li je poslanički mandate konačno Slobodan?, *Izbori u domaćem I stranom pravu*, Beograd 2012, s. (94 i dalje) 106 i drugi autori.

¹⁴ Pejić (bel. 1), s. 84.

¹⁵ Marinković (bel. 6).

¹⁶ Pejić (bel. 1), s. 84.

3.1. Postojeći ustavnopravni okvir

Postojeću ustavnopravni okvir kojim se definišu osnovi za zakonodavnu delatnost parlamenta u oblasti uređivanja izbornih pravila, čini načelo suverenosti građana i izričita zabrani da ni jedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne mogu prisvojiti suverenost od građana niti uspostaviti ih vlast mimo njihove slobodno izražene volje; zatim, načelo vladavine prava, koje se između ostalog ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima; garancija izbornog prava, čiji je supstrat opštost i jednakost; garancija prava građana na učešće u upravljanju javnim poslovima kao i garancija prava pripadnika nacionalnih manjina da, pod jednakim uslovima kao ostali građani, učestvuju u upravljanju javnim poslovima i stupaju na javne funkcije; sloboda udruživanja; opšti princip ograničenja ljudskih prava izražen u zahtevu da zakonsko propisivanje načina ostvarivanja ustavnih prava ne sme zadirati u suštinu zajemčenih prava; načelo zabrane diskriminacije izraženo u zabrani svakog oblika diskriminacije, bilo neposrednog bilo posrednog po bilo kojem osnovu; mogućnost uvođenja posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su u suštinski nejednakom položaju sa ostalim građanima.¹⁷ Ustav, takođe, garantuje posebnu zaštitu pripadnicima nacionalnih manjina radi ostvarivanja njihove pune ravnopravnosti i nalaže da u Narodnoj skupštini bude obezbeđena ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina.¹⁸ Ustavom se uređuje i niz drugih pitanja od značaja za izborni postupak (organ nadležan za raspisivanje izbora, vreme raspisivanja).¹⁹

U smislu ustavnog okvira za odabir modela izbornog sistema posebno su značajne odredbe Ustava o načinu predlaganja kandidata za predsednika Vlade kao i odredba o prirodi poslaničkog mandata, budući da se njima neposredno opredeljuje model proporcionalne raspodele mandata. Izričito je propisano da Predsednik Republike predlaže kandidata za predsednika Vlade nakon što sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, odnosno da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika.²⁰ Ovim odredbama daje se jasan uput zakonodavcu da zakonski oblikuje izborni sistem oslanjajući se isključivo na proporcionalni koncept raspodele mandata.

Najzad, Ustavom nije pridat odgovarajući značaj zakonu kojim se uređuje izbor narodnih poslanika sa stanovišta pravne snage koju bi takav akt, po prirodi stvari, trebalo da ima. Naime, zakon kojim se uređuju izbor narodnih poslanika, prema formalnim merilima, predstavlja tzv. obični zakon, za čije izglasavanje nije propisana čak ni kvalifikovana većina, iako prema sadržinskim merilima, predstavlja zakon kojim se uređuje ustavna materija.²¹ Ovim se u velikoj meri degradira oblast izbornog zakonodavstva, koja podsećanja radi, treba u konačnom ishodu da obezbedi legitimitet vlasti.

3.2. Opšta svrha izbora u ustavnoj državi

Oblikovanje izbornog sistema mora biti oslonjeno na njegovu osnovu svrhu u ustavnom i političkom životu jedne države. Izborni proces je funkcionalno uklopljen u celinu funkcionisanja

¹⁷ Čl. 2, 3 st. 2, 18 st. 2, 21, 52 st. 2, 53, 55 i 77 st. 1 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/2006 (URS).

¹⁸ Čl. 14 st. 2 i 100 st. 2 URS.

¹⁹ Čl. 101 st. 1 URS.

²⁰ Petrov (bel. 13), s. 96.

²¹ Isto, s. 95.

ustavnih organa vlasti i ne može se posmatrati izolovano u odnosu na pravni i politički sistem u celini.

Izbori, naime, služe formiranju parlamentarnog saziva u okviru kojeg će se, bez većih potresa, formirati parlamentarna većina, koja će potom izvršiti izbor vlade (u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti) čime će se ispuniti pretpostavke za funkcionisanje državne vlasti u celini. Izabrana vlada, dalje, treba da bude sposobna da razvija zdrave i stabilne odnose sa parlamentom u vršenju svojih ustavom propisanih nadležnosti, što je izvodljivo ukoliko uživa stabilnu podršku iste te parlamentarne većine. Upravo primenjeni model izbornog sistema u velikoj meri može determinisati oblik i kvalitet veze koja će se uspostaviti između ovih ustavnih organa. Sistem srazmernog predstavnštva, iako obezbeđuje širu osnovu legitimnosti, vodi većoj fragmentaciji parlamentarnog sastava, što posledično ne doprinosi formiranju stabilnih koalicija kojima se obezbeđuje potrebna parlamentarna većina, pa time ni stabilnih vlada što u konačnom ishodu može rezutirati raspuštanjem parlamenta i nastupanjem parlamentarne krize.²² Većinski sistem vodi, pak, formiranju stabilnog parlamenta i jake vlade, ali uz realnu opasnost da politička stranka dobije veći broj mandata nego što bi joj, srazmerno snazi, pripadalo.²³

Sa druge strane, izborna pravila, barem kada je reč o proporcionalnom izbornom sistemu, nužno moraju tolerisati izvesna ograničenja koja za cilj imaju eliminaciju marginalnih političkih stranaka i izbegavanje preterane fragmentacije parlamentarnog sastava koja posledično vodi otežanom formiranju parlamentarne većine i formiranja vlade (minimalan broj glasova potreban za učestvovanje u raspodeli mandata, odgovarajući broj podrške birača u fazi kandidovanja i slično).

U teoriji s pravom ističe da “(...) još uvek nije prelomljena rasprava o prednostima i nedostacima sistema većine i sistema srazmerog predstavnštva.”, kao i da to “(...) nije ni moguće bez uvida u konkretne društvene prilike određene države (...)”.²⁴ U tom smislu, bi bilo uputno izvršiti kombinaciju dobrih strana oba pomenuta sistema, i sledstveno tome, opredeliti broj i veličinu izbornih jedinica u okvirima kojih će se vršiti izbor kandidata.

3.3. Širi socijalni i politički kontekst

Realnu političku sliku u Republici Srbiji definiše velika brojnost političkih stranaka uopšte, često bez jasnog profilisanja političkog programa; odgovarajući broj regionalnih političkih stranaka čiji su birači koncentrisani na odgovarajućem području; zastupljenost velikog broja nacionalnih manjina na području Republike Srbije, od kojih su neke koncentrisane na užem području u kojima čine većinsko stanovništvo, a neke naseljene ravnomernije na čitavom području države; činjenica da su pojedine nacionalne manjine u političkom životu definisane kroz, praktično, nekoliko različitih stranaka koje predstavljaju tu istu nacionalnu manjinu i drugo. Ovi parametri neizostavno moraju biti uvaženi prilikom odabira novog modela izbornog sistema (samim tim i broja i veličine izbornih jedinica) kako bi se sastav predstavničkog tela u najvećoj meri podudaraao sa stvarnom voljom birača.

²² Marković (bel. 3), ss. 237 i 241.

²³ Isto, s. 240.

²⁴ Isto, ss. 239 i 240.

Uticaoj izbornih jedinica na predstavljenost u parlamentu Republike Srbije, u kombinaciji sa drugim elementima izbornog sistema, najbolje se može uočiti na primeru predstavljenosti stranaka nacionalnih manjina. Na izborima 1990. godine, sprovedenim po većinskom sistemu raspodele madnata sa jednomandatnim izbornim jedinicama, u parlament Srbije ušlo je nekoliko stranaka nacionalnih manjina osvojivši ukupno četrnaest mandata. Tome je doprinela teritorijalna grupisanost pripadnika ovih nacionalnih manjina na teritorijama malih, uninominalnih izbornih jedinica.²⁵ Proporcionalni sistem, po kojem su sprovedeni izbori 1992, 1993. i 1997. godine u okviru devet odnosno dvadesetdevet izbornih jedinica doveo je niže predstavljenosti pripadnika nacionalnih manjina, jer je uključivao primenu zakonski određenog izbornog praga glasova od 5% na sve izborne liste, bez razlike. Promena izbornog sistema odnosno uvođenje jedne izborne jedinice, uz zadržavanje zakonskog izbornog praga, postala je praktično nepremostiva prepreka pripadnicima nacionalnih manjina osvajanju mandata samostalnim nastupanjem na izborima. Konačno, izmena izbornog zakona koja se sastojala u izuzimanju od primene zakonski utvrđenog izbornog praga na izborne liste stranaka nacionalnih manjina, dovela je do pomaka u mogućnostima osvajanja poslaničkih mandata.²⁶ Dakle, „(...) može se zaključiti da manje izborne jedinice odgovaraju teritorijalno grupisanim manjinama, dok je smanjivanje broja izbornih jedinica na jednu za celu teritoriju Srbije uticalo povoljno na predstavljenost manjina koje nisu teritorijalno grupisane.“²⁷

Uopšteno, predstavljenost pripadnika nacionalnih manjina koje su koncentrisane na užem biračkom području u najvećoj meri se ostvaruje u izbornom sistemu koji uključuje većinski princip osvajanja mandata i male, jednomandatne izborne jedinice. Primena takvog sistema, pak, ne odgovara pripadnicima nacionalnih manjina koji žive na čitavoj teritoriji države, jer se deljenjem teritorije na male izborne jedinice njihovo biračko telo, praktično, rasparčava što posledično dovodi do objektivne nemogućnosti osvajanja mandata. Ovim nacionalnim manjinama više odgovara proporcionalni izborni sistem, sa većim izbornim jedinicama, uz odgovarajuće mere pozitivne diskriminacije koje ih dovode u ravnopravan položaj u pogledu osvajanja poslaničkih mandata (prirodan prag glasova za osvajanje mandata).

S obzirom da u Republici Srbiji žive pripadnici nacionalnih manjina koji su koncentrisani na užem području, ali i pripadnici nacionalnih manjina koji su disperzovani na širem području, jasno je da se princip “jednakih šanši” u pogledu predstavljenosti ovih stranaka ne može tražiti u odabiru bilo kog od pomenutih izbornih sistema, koji bi se uniformno primenjivao na sve učesnike u izornoj utakmici. Zbog toga je prihvatljivije i pravičnije rešenje potražiti u izbornom modelu “rezervisanih mesta” u parlamentu za pripadnike nacionalnih manjina, uz normativno opredeljivanje nacionalnih manjina koje uživaju takav status u izbornom postupku.²⁸

Sa druge strane, prisustvo regionalnih političkih stranaka na političkoj sceni i koncentrisanost njihovih birača na užem teritorijalnom području, uz odabir određenog tipa izbornih jedinica, može dovesti do njihove nadpredstavljenosti odnosno podpredstavljenosti u parlamentu. Isto

²⁵ J. Lončar, Predstavljenost manjina i manjinskih grupa u parlamentu Srbije, *Partije i izbori u Srbiji: 20 godina*, Beograd 2011, s. 361.

²⁶ Isto, ss. 361-362.

²⁷ Isto, ss. 262-263.

²⁸ Na ovom mestu treba naglasiti da praksa sprovođenja izbora u Republici Srbiji poznaje i slučaj snižavanja broja potpisa potrebnog za utvrđivanje i proglašenje izborne liste stranaka nacionalnih manjina, i to opštim aktom Republičke izborne komisije koji, po svojoj pravnoj prirodi, predstavlja akt podzakonskog karaktera, o čemu se izjasnio i Ustavni sud Srbije u svojoj odluci IUp-42/2008 od 14. 04. 2011.

tako, izborne liste političkih stranaka čiji su birači ravnomernije raspoređeni na čitavoj teritoriji mogu imati različit izborni uspeh zavisno od tipa izbornih jedinica i odabira izbornog modela. U tom smislu, bilo bi korisno razmisliti o formiranju dvostepenih izbornih jedinica u okviru nekog od oblika kombinovanog modela izbornog sistema, tako da veće izborne jedinice budu praktično korektiv manjim. Takvo rešenje bi obezbedilo jednakost šansi svim kandidatima u pogledu osvajanja poslaničkih mandata i istovremeno doprinelo što vernijem predstavljanju izborne volje građana.

4. Predlog modela izbornih jedinica u Republici Srbiji

Sistem izbora narodnih predstavnika u Republici Srbiji danas počiva na Zakonu o izboru narodnih poslanika koji je usvojen pre donošenja Ustava Republike Srbije (sa nekoliko izmena koje su u međuvremenu izvršene) što ukazuje da “(...) nespremnost političkih činilaca da donesu kompletno nov izborni zakon po donošenju novog ustava pokazuje da su institucionalni temelji predstavničke demokratije u Srbiji još uvek prilično slabi kao i svest o značaju detaljne pravne regulative izbornog postupka”.²⁹ U tom smislu, definisanje novog koncepta izbornog sistema se pokazuje više nego nužnost.

Međutim, ne bi se moglo tvrditi, bez ozbiljne rezerve, da je postojeći ustavni okvir pouzdan vodič zakonodavcu za donošenje kvalitetnog izbornog zakona. U tom smislu, potrebno je ozbiljno pretpostaviti promenu Ustava, u delu kojim se definišu osnovni instituti i načela izbornog sistema. Iz teksta Ustava treba otkloniti manjkavosti koje čine celinu ustavnog teksta protivurečnim, ponajviše krajnje zbunjujuću odredbu o prirodi poslaničkog mandata; zatim, izdvojiti zakon kojim se uređuje materija izbora predstavničkog tela, opredeliti mu status ustavnog zakona i propisati zabranu izmene tog zakona u godini koja prethodi izborima.³⁰ Ovim bi se izbegla mogućnost eventualne manipulacije izbornim pravilima u odnosu na trenutnu biračku podršku političkih stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Potom je u samom ustavnom tekstu potrebno postaviti osnovna načela i principe o izborima koji pružaju jasan i nedvosmislen okvir za donošenje zakona kojim se uređuju pravila izbornog procesa, uključujući i kriterijume određivanja izbornih jedinica. Intervencija u tekst Ustava treba da bude izvršena u obliku koji ostavlja dovoljno prostora zakonodavcu da, merilima političke celishodnosti, odabere pogodan model izbornog sistema, kao i u obliku koji će omogućiti što potpuniju mogućnost ostvarivanja ustavnopravne kontrole takvog zakona.

Odabir izbornog modela treba koncipirati tako da kombinuje prednosti proporcionalnog i većinskog sistema, sa prevagom proporcionalnog sistema, uz uvođenje jednomandatnih i nekoliko višemandatnih izbornih jedinica, pri čemu pasivno pravo kandidovanja treba usloviti isključivo prebivalištem kandidata na teritoriji izborne jedinice u kojoj se kandidatura ističe. Ovaj izborni sistem istovremeno uvažava zahtev za većom zastupljenošću različitih političkih opcija u parlamentu, uz stvaranje čvršće veze između birača i njihovih predstavnika; zahtev za ravnomernom zastupljenošću građana sa čitave teritorije države, kao i zahtev za jednakim

²⁹ Petrov (bel. 13), s. 97.

³⁰ Zabrana revizije izbornog zakonodavstva u godini koja prethodi izborima predstavlja tradicionalno izbornu pravilo zapisano u *Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima* koji je usvojila Venecijanska izborna komisija 2002. godine. Petrov (bel. 13), s. 97.

šansama u pogledu osvanja mandata kako stranaka čiji su birači ravnomerno raspoređeni na čitavoj teritoriji države, tako i stranaka čiji su birači koncentrisani na užem području.

Način ostvarivanja političke predstavljenosti pripadnika nacionalnih manjina treba izdvojiti iz opšteg režima izbornog sistema, na način da se Ustavom jasno opredeli kojim grupama se priznaje status nacionalnih manjina (na osnovu kriterijuma brojnosti u ukupnoj populaciji) kao i broj mandata koji im pripada u okviru rezervisanih mesta u parlamentu. Ovakav model izbora dovodi u ravnopravan odnos pripadnike svih nacionalnih manjina, bez obzira na koncentrisanost odnosno disperzovanost u pogledu područja koja naseljavaju, čime se otklanja eventualna diskriminacija u pogledu objektivnih mogućnosti za osvajanje mandata; takođe, ovakav izborni model ne trpi zbog broja političkih stranaka koje imaju status stranke (iste) nacionalne manjine, jer sve one konkurišu za osvajanje unapred utvrđenog broja mandata koji konkretnoj nacionalnoj manjini pripada.

5. Zaključak

Oblikovanje izbornih jedinica neodvojivo je povezano sa odabranim modelom izbornog sistema i funkcionalno je zavisno od ostalih elemenata koji čine supstrat tog sistema. Problemsko mesto sa početka rada, koje uključuje i pitanje određivanja granica izbornih jedinica, sadržano u pitanju kako zakonom oblikovati model izbornog sistema, a da se pri tom ispoštuju ustavni nalozi koji u formi ustavnih načela definišu okvir delovanja zakonodavca u ovoj oblasti kao i da li je uopšte izvodljivo u okviru postojećeg ustavnopravnog okvira doći do kvalitetnog rešenja ostaje bez pozitivnog odgovora.

Kreiranje izbornog sistema u Republici Srbiji traži, dakle, krajnje sistemski pristup koji neizostavno uključuje potrebu revizije Ustava u smislu otklanjanja očiglednih manjkavosti u uređivanju pojedinih instituta i postavljanja jasnog i neprotivrečnog ustavnopravnog okvira za donošenje zakona u ovoj oblasti. Definisane takvog ustavnog okvira istovremeno bi služio kako zakonodavcu prilikom zakonskog uređenja ove oblasti tako i ustavnosudskoj instanci kao dobro merilo (ustavno)pravne kontrole takvog zakona. U tom smislu, potrebno je otkloniti postojeću odredbu o prirodi poslaničkog mandata, koja na najgrublji način podrija načelo suverenosti građana, otkloniti odredbe koje na posredan način uvode čist proporcionalni sistem osvajanja mandata i drugo. Zbog značaja pitanja izbornog sistema za funkcionisanje ustavnog sistema u celini bilo bi korisno izdvojiti zakon kojim se uređuje materija izbora narodnih predstavnika, obezbediti mu status ustavnog zakona i propisati zabranu izmene takvog zakona u godini koja prethodi izborima, izuzev u delu koji se odnosi na formiranje granica izbornih jedinica radi nužnog usaglašavanja sa promenama u broju birača, što takođe zahteva izmene u postojećoj ustavnopravnoj klasifikaciji pravnih akata.

U sadržinskom smislu, Ustav je potrebno sistemski preurediti tako da se njime propisuju osnovna načela i pojedini instituti izbornog sistema na način koji svode ulogu političkih stranaka u izbornom procesu na razuman nivo i ojačavaju ulogu birača kao izvornih nosilaca suverene vlasti, dok konkretno oblikovanje izbornog sistema treba uputiti na zakonodavca koji bi u posebnom postupku, kvalifikovanom većinom glasova zakonski uredio ovu oblast. Obavezni deo

ustavnih naloga trebalo bi da uključuje kriterijume određivanja granica izbornih jedinica, barem u rudimentalnom obliku.

U pogledu izbora konkretnog modela izbornog sistema, dobar izbor modela bi bio onaj koji uključuje kombinaciju uninominalnih (jednomandatnih) i plurinominalnih (višemandatnih) izbornih jedinica, uz odgovarajući način preračunavanja glasova u mandate, budući da bi najvernije izražavao volju birača jer istovremeno uvažava više elemenata koji utiču na nepristrasan izborni rezultat (vezu birača i izabranih predstavnika, koncentrisanost birača, i dr.). Prihvatljiv bi, u tom smislu, bio izborni sistem u kojem pretežu elementi proporcionalnog sistema osvajanja mandata.

Sa druge strane, predstavljenost pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu najbolje bi se mogla obezbediti sa osloncem na model rezervisanih mesta, uz taksativno opredeljivanje manjina koje takav status uživaju. Ovim bi se otklonila mogućnost nadpredstavljenosti odnosno podpredstavljenosti pojedinih nacionalnih manjina ukoliko bi njihove izborne liste odnosno pojedinačne kandidature bile podvedene pod predloženi izborni sistem koji bi se uniformno primenjivao.

Na kraju se može zaključiti da odabir izbornog sistema (uključujući i tip izbornih jedinica), čijom primenom bi se u najvećoj meri obezbedio legitimitet vlasti, podrazumeva ozbiljan zahvat u tekst Ustava Republike Srbije i vršenje potrebnih korekcija u cilju dobijanja konzistentnog i neprotivrečnog ustavnog okvira koji bi predstavljao dobru polaznu osnovu kako za dalju zakonodavnu aktivnost na ovom polju, tako i jasan parametar za postupanje ustavnog suda u oblasti pravne, normativne kontrole takvog zakona.

Summary

Determination of the constituencies is one of the constitutive elements of the electoral system. Choice of constituencies combined with other elements of the electoral system (type of the electoral system, type of the nomination, etc.) can directly affect the final outcome of the election. Analysis of the constituencies is inseparable from the general concept of the electoral system, so that question is discussed in relation with the other constitutive elements of the electoral system as well as the boarder constitutional framework. In this sense, the paper opened the question is it possible to create an electoral system (with special reference to the constituencies) which could be able to provide the lowest level of abusing electoral rules in order to affect the final election results, within the existing constitutional framework of the Republic of Serbia. Consequently, the paper opened the question of adequacy of the exiting constitutional framework for creating appropriate law on election.

The paper concludes that the choice of the election system (including the type of constituencies) which could provide legitimacy to the authorities to the fullest extent, involves a serious intervention into the text of the Constitution of the Republic of Serbia in order to make consistent constitutional framework. That measure is necessary for providing good basis for further legislative activity as well as for the Constitutional Court's activity in area of normative control of such a law.