

Savo Manojlović*

Izborna reforma u Srbiji – kako i zašto?

Sadržaj

1. Uvod

1.1. Terminološka i pojmovna razmatranja

1.2. Istorijski razvoj u Srbiji

2. Opšte naznake o većinskom i proporcionalnom sistemu

3. Pravno-društvene okolnosti u simbiotskoj povezanosti sa izbornim modelom u Srbiji

4. Predlog za reformu izbornog sistema

4.1. Zašto proporcionalni sistem?

4.2. Kakav proporcionalni sistem treba Srbiji?

5. Unutarstranačko kandidovanje

5.1. Nacrt modela unutarstranačkog kandidovanja

5.2. Mehanizam za sprovođenje navedenog modela

6. Identičan izborni model na svim nivoima

7. Zaključak

1. Uvod

Izborni sistem spada u jedno od čvorišnih tačaka pravno-političkog sistema. U izbornom procesu se narodna suverenost u posredničkim demokratijama kanališe i u velikoj meri prenosi na neposredno izabrane predstavnike. Suverenost, koja prema slovu Ustava potiče od građana, vrši se referendumom, narodnom inicijativom i preko slobodno izabranih predstavnika. Imajući u vidu u praksi izuzetno retko korišćenje, maltene zanemarljivo, instrumenata neposredne demokratije (referenduma i inicijative), jasno je zašto izbori predstavljaju i izvorište i ishodište političkog života. U ustavnom sistemu Srbije pod neposredno izabrane predstavnike spadaju članovi lokalnog, pokrajinskog i republičkog parlamenta, kao i predsednik Republike. Tema ovog rada biće iznalaženje adekvatnog izbornog modela za skupštine na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou vlasti.

Bilo kakva analiza koja sadrži *de lege ferenda* predlog mora imati argumentaciju zašto se pristupa određenoj promeni postojećeg pozitivno pravnog poretka. Otuda je, nakon uvodnih razmatranja i opštih naznaka o izbornim sistemima, prvi deo rada posvećen detektovanju ključnih društvenih slabosti koji su u simbiotskoj vezi sa postojećim izbornim modelom. Naslov

* Autor je MA i istraživač saradnik – pripravnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

rada donekle indicira smer analize. Sintagma iz naslova “Izborna reforma” ukazuje da *de lege ferenda* ne treba pristupati radikalnoj promeni, odnosno zameni postojećeg izbornog (proporcionalnog) sistema - njegovim pandanom većinskim, već se postojeći proporcionalni sistem valja “opraviti” određenim zahvatima, koji iako bi doneli značajne, tektonske promene po politički sistem, ne determinišu i promenu njegove celokupne strukture. Stoga je sledeće obrađeno pitanje obrazlaganje teze zašto ostati u okvirima proporcionalnog sistema. Nakon toga se analiziraju modeli u okviru proporcionalnog modela i predlažu konkretni zahvati kojima se poboljšavaju uočene boljke. U analizi je uočeno da su ključne slabosti postojećeg izbornog modela neraskidivo povezane sa problemom partijskog sistema, pre svega sa pitanjem stranačkog kandidovanja. Upravo zato je izložen jedan, u domaćim radovima, *novum* u vidu zaokruženog predloga za uvođenje unutarstranačkih izbora. Na kraju, ukratko se izlažu razlozi za uniformno rešenje na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou.

Imajući u vidu da je analiza usmerena na obradu žarišnih tačaka izborne reforme, po strani je ostavljen čitav dijapazon, nesumnjivo bitnih, ali ne i ključnih pitanja (predstavljanje manjina, rodna zastupljenost, vrste glasanja, reforma izborne administracije itd.), dok su pojedina pitanja uzgred obrađena u meri neophodnoj za analizu glavnog izbornog sistema.

1.1. Terminološka i pojmovna razmatranja

U radu se u principu koriste opšteprihvaćeni teorijski pojmovi vezani za probleme izbornog sistema. Izdvojiću samo da se termin (izborni) *sistemi* koristi za označavanje najopštih izbornih koncepata kakav su većinski i proporcionalni (sistem srazmernog predstavnštva). *Izborni model* se, s druge strane, koristi za razrađivanje koncepte koji kao takvi teorijski ili pozitivnopravno egzistiraju kao podgrupe dva glavna sistema.

Pojmovni karakter tzv. *mešovitog sistema*, koji bi trebalo da označava njegovu *sui generis* karakteristiku sistema, koji ga podiže na pijedestal jedne od uopštenijih sistemskih konstrukcija, zajedno sa većinskim i proporcionalnim, neću koristiti. Mešoviti sistem, koji bi trebalo da predstavlja novu sistemsku smesu alhemijskom sintezom proporcionalnog i većinskog sistema, zapravo nema taj opšti, sistemski obris koji bi predstavljao novi posebni sistem. On predstavlja ili kombinaciju određenih elemenata ova dva sistema, od kojih jedan ostaje dominantan, dok ga “pozajmljena” specifičnost samo modifikuje, ostavljajući ga i dalje podgrupom većinskog ili proporcionalnog;¹ ili se zapravo deo predstavnika bira po jednom, a deo po drugom sistemu. Ni u drugom primeru, to mu ne daje posebnu teorijsku zaokruženost koja sadrži potpuno nova svojstva, već se efekti dva ključna sistema u punoj meri odvojeno reflektuju na sastav predstavnštva, te u tom slučaju koristim termin *kombinovani model*.

1.2. Istorijski razvoj u Srbiji

Iako je tradicionalni razvoj određenih institucija značajan za razumevanje konkretnog društvenog konteksta, neću se posebno osvrutati na iskustvo srpskog društva sticano u periodu pre Drugog svetskog rata u okvirima Kneževine Srbije, Kraljevine Srbije i Kraljevine Srba, Hrvata i

¹ Tako primera radi i Đ. Sartori (*Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 35) ističe da se nemački model izbornog sistema nepravilno označava, kao „mešoviti“ (proporcionalno-većinski), iako se raspodela mandata vrši u potpunosti prema proporcionalnom sistemu.

Slovenaca, odnosno Kraljevine Jugoslavije. Prethodno iskustvo nesumnjivo ne treba bagatelisati, međutim poluvekovni jednopartijski sistem je u značajnoj meri prekinuo jednu razvojnu psihološku nit koja bi imala uticaja na postojeće stanje. Značajno smatram spomenuti da su Ustavom Kraljevine Srbije od 1888. godine inkorporisani elementi proporcionalnog sistema i to u periodu kada osim Danske i pojedinih švajcarskih kantona, uporedna zakonodavstva nisu poznavala ovaj sistem.²

Isto tako po strani će biti ostavljeno i iskustvo na nivou Savezne republike Jugoslavije, a od 2003. godine Državne zajednice Srbije i Crne Gore, jer su tadašnja izborna rešenja u velikoj meri bila uslovljena saveznim karakterom države, te nisu od naročitog značaja za iznalaženje adekvatnog izbornog modela u, sada, unitarnoj državi.

Nakon uspostavljanja višepartijskog sistema, prvi izborni sistem koji je primenjen bio je većinski i to njegova dvokružna varijanta u jednomandatnim izbornim jedinicama. Problem nadpredstavljenosti koji se ističe kao ključna slabost ovog sistema otelotvorio se u vidu izbornog rezultata, pa je tako tada najača politička grupacija (Socijalistička partija Srbije) sa 46% ukupnih glasova, osvojila 80% mandata.³ Vrlo brzo, dve godine kasnije, Srbija je izmenila kompletan izborni sistem prelazeći na sistem srazmernog predstavnštva sa cenzusom od 5% sa prvo pet (od 1992), a zatim od 2000. godine sa jednom izbornom jedinicom. Navedenoj promeni iz 1992. godine je prethodila prava politička drama, pa su promeni izbornog sistema prethodili teški politički pregovori vlasti i opozicije.⁴

2. Opšte naznake o većinskom i proporcionalnom sistemu

Obično se kao prednosti većinskog izbornog sistema ističe ukрупnjavanje političke scene, koja doprinosi stabilnosti vlade i njenoj koherentnoj politici. Kako veli Đ. Sartori: “Većinski sistemi ne teže parlamentu koji bi odražavao raspodelu glasova, oni su usmereni ka tome da proizvedu jasnog pobednika. Njihov cilj nije samo da bude izabran parlament, već i da istovremeno (...) bude izabrana vlada”.⁵ Svakako ova tendencija je izraženija kod jednokružnog većinskog sistema, kakav poznaje Velika Britanija, u kome je izabran kandidat sa najvećim brojem glasova, koja ne mora biti apsolutna. Dvokružna verzija ovog sistema, ostavlja mogućnost za postojanje nešto rasutije političke scene, koja se međutim i dalje ukрупnjava povezivanjem i koalicionim udruživanjem. Mane navedenog sistema su što njime značajne političke grupacije bivaju minorizovane ili ostavljene bez predstavnika, naročito ukoliko su raštrkane i negrupisane u određenim izbornim jedinicama, zbog čega mu se odriče demokratski legitimitet. Zato je još Dž. S. Mil isticao da parlament koji ne predstavlja narod u celini, nego samo većinu, obezbeđuje lažnu, a ne pravu demokratiju.⁶

S druge strane, sistem srazmernog predstavnštva upravo nadomešćuje mane većinskog, te kada građani biraju po listama, parlament u velikoj meri održava realnu političku volju građana. Zato ga je Dž. S. Mil nazivao “najvećim pronalaskom u oblasti teorije i prakse vršenja vlasti”, dodajući

² M. Pavlović, Narodna skupština u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, u: A. Fira (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd 1988, s. (99 i dalje) 111.

³ M. Jovanović, *Izborni sistem Srbije*, <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izborni-sistem-Srbije.doc>, (očitanje 01. 06. 2015), ss. 11-13.

⁴ Jovanović (bel. 3), s. 14.

⁵ Sartori (bel. 1), s. 21.

⁶ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2005, s. 291.

da ukoliko jedan pojedinac ne vredi kao drugi, onda tu i nema jednakog prava glasa.⁷ M. Ilić je, kako se navodi u literaturi, išao čak dotle da je protivnike proporcionalnog sistema smatrao protivnicima demokratije.⁸

Takođe slabosti srazmernog predstavništva su upravo one koje premošćava većinski sistem, pa se tako ističe da fragmentirani parlament nije u stanju da dovede do koherentnog sprovođenja politike, niti do formiranja stabilne vlade. Njega često prate labave koalicije i nestabilne vlade. uz jačanje “radikalnih, rigidnih i ekstremnih stranaka”, kojima se omogućava da budu zastupljenu u parlamentarnom životu.⁹ Ta teza je zasnovana na tvrdnji da one kroz svoje prisustvo u parlamentarnom životu jačaju i koristeći otvoreni put kroz postojeće političke institucije, mogu postati značajna, pa čak i vladajuća politička snaga. Kao najupečatljiviji i, svakako, najnegativniji primer se ističe uspon Hitlerove Nacionalno-socijalističke partije u Nemačkoj, koja, kako se navodi u literaturi, bez primene proporcionalnog sistema nikada ne bi došla na vlast. Zato su i kritike ovog sistema išle dotle da se isticalo da “u teoriji sve ide njemu u prilog; u praksi ne mnogo toga”.¹⁰

Može se reći da je sistem srazmernog predstavništva, kao i svaki teorijski *novum* bio, u ranijim teorijskim obradama, ili prenaplašeno uzdizan ili osporavan. Njegova osporavanja od strane tada konzervativnijih mislioca izricana su pre nego što je zaživeo i u praksi pokazao svoje plodotvorne efekte.

Iako sistem srazmernog predstavništva prati aura demokratičnosti i pravičnosti, i on u praksi, u nešto drugačijem smislu ima problem demokratske legitimizacije. Naime, u ovom sistemu, dolazi do slabljenja veze između građana (birača) i kandidata, a ključnu ulogu preuzimaju političke stranke. Partije time od jednog sredstva za pretakanje narodne volje, postaju ključni činilac sa funkcijom koja nadilazi njihovu inicijalnu svrhu. Tako se često ističe da građani zapravo glasaju za stranku, a ne za pojedinca.

Argument suzbijanja ekstremnih, radikalnih političkih ideologija, izbegavanjem sistema srazmernog predstavništva, iz pravne vizure nije naročito prihvatljiv. Pravno je dosta problematično *a priori* etiketirati i ocenjivati opravdanost i ekstremizam bilo kakve ideologije. Takođe, upravo poučeni iskustvom Hitlerove Nemačke, pravni sistemi mnogih zemalja poznaju ustavne mehanizme zabrane ekstremnih političkih stranaka i udruženja koja su opasnost po demokratski poredak.¹¹ Tako da ovaj prigovor valja odbaciti kao rešen drugim ustavim mehanizmom zaživelim i potvrđenim nakon Drugog svetskog rata.

3. Pravno-društvene okolnosti u simbiotičkoj povezanosti sa izbornim modelom u Srbiji

Prilikom ocene postojećeg izbornog modela, na umu valja imati da je njime zapravo u potpunosti zamenjen pre toga većinski izborni sistem. Ključni razlozi koji su doprineli njegovoj zameni bili su oličeni u tadašnjem zahtevu opozicije da se većinskim sistemom guši pluralizam političkog mišljenja i sprovodi protežiranje vladajuće političke stranke. Iako većinski sistem omogućava

⁷ Preuzeto iz: Marković (bel. 6), ss. 290-291.

⁸ Marković (bel. 6), s. 294.

⁹ Marković (bel. 6), s. 296.

¹⁰ Tako K. Strong, preuzeto iz: Marković (bel. 6), s. 295.

¹¹ V. S. Mićović, Zabrana udruženja u Srbiji u svetlosti uporenog prava, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 10/2012, ss. (19 i dalje) 19-27.

nadpredstavljenost najače grupacije, može delovati da prostim protekom vremena, prirodnim demokratskim tokom, nakon pada popularnosti jedne (vladajuće) grupacije, dolazi do porasta neke druge snage, koja je zatim u poziciji da uživa u blagodetima komotne (nad)zastupljenosti u parlamentu. Ako, međutim, stvari posmatramo u širem političkom kontekstu, možemo uočiti dodatne, bitne specifičnosti.

Naime, tranzicioni povratnici na koloseke partijskog pluralizma nisu sopstvenim, autohtonim razvojem demokratije i parlamentarizma vraćeni na koloseke liberalno-demokratske ustavnosti, već ih je matica istorijskih okolnosti oličena u padu Berlinskog zida tu nanela.¹² Samim tim nepostojanje kako pravnih, tako i društvenih okolnosti koje omogućavaju nesmetano funkcionisanje demokratskih procesa ograničavajućeg su karaktera. Ova manifestacija se ogleda u otežanoj prohodnosti ka političkim institucijama, čime se u značajnoj meri odseca pristup opozicionim grupacijama ka građanima, smanjuje njihova vidljivost i gubi mogućnost racionalnog izbora, pa samim tim i smenljivost vlasti. Time se, kroz “sistem plena”, vladajućoj većini, koja je prezastupljena i samim tim razobručena i maltene neograničena, omogućava da sa pozicija vršenja vlasti, pređe na njegovu preizraženu zloupotrebu korišćenjem samih državnih resursa radi ostanka na vlasti. Reč je o jednom duboko ukorenjenom problem koji svoju uzročno-posledičnu vezu ima u širokoj lepezi društvenih anomalija. Mene, međutim, u ovom radu interesuje njena povezanost sa izbornim procesima. Ona se ogleda u tome što političke stranke koriste javne resurse, kao finansijsku i logističku potporu za postizanje željenog rezultata u narednom izbornom procesu.

Tako, političke stranke zapošljavaju sopstvene članove i aktiviste namirajući na taj način svoju “partijsku vojsku”. Takođe, kroz poslovanje privatnih kompanija sa državom ili javnim kompanijama isisavaju se sredstva iz javnog sektora. Kako se može videti iz istraživanja koje smo koautorski obavili, vlasnici tih kompanija ili same kompanije se kasnije javljaju kao donatori političkih stranaka.¹³ Ovu pojavu razobličio je i Izveštaj Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije iz 2011. godine, inače prećutan od strane vodećih medija, kojim je jasno dokazano da sve relevantne političke stranke jesu povezane sa privatnim kompanijama (najčešće iz oblasti marketinga) koje sklapaju poslovne aranžmane sa javnim institucijama ili preduzećima iz kojih na taj način izvlače javna sredstva.¹⁴ Većinski sistem bi omogućio neobuzdanu, slabo

¹² Istini za volju, ista matica ih je nakon Drugog svetskog rata i nanela pod okrilje Istočnog bloka.

¹³ V. Bajovic/S. Manojlovic, *Corruption and financing of Political parties – Case of Serbia*, <http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/wp021.pdf> (očitanje 01. 06. 2015), ss. 10-11.

¹⁴ V. Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije br. 07-00-6614/2011-01 od 19. 09. 2011:

„Iz analiziranih ugovora jasno se može videti stranačka raspoređenost agencija, pa tako, na primer, institucijama koje vode stranački aktivisti G17 plus, kao što su JVP Srbijavode ili Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Republički zavod za sport, Republički zavod za zdravstveno osiguranje ili Kragujevačka gimnazija, usluge pruža agencija A medija. To ne treba da čudi, jer tu agenciju predvodi direktor Tomislav Damnjanović, svojevremeno predsednik Izvršnog odbora G17 plus i kreator njenih kampanja. Damnjanović je inače i brat supruge Mladana Dinkića, Tatjane. Najveći vlasnički udeo u toj firmi ima Asocijacija nezavisnih elektronskih medija ANEM (40 odsto), pa Mitko Jakovleski (10 odsto), a zatim po pet odsto imaju Veran Matić (glavni urednik RTV B92), Sibina Golubović, Tomislav Damnjanović, Tatjana Boškić i dr.

Aktivnu saradnju Ministarstvo zdravlja je, dok je na njenom čelu bio Tomica Milosavljević, imalo i sa agencijom Cross Communications, Svetlane Blagojević, koja je radila kampanje ‘Srbija protiv raka’. Kako bi promovisalo borbu protiv raka, Ministarstvo je 2009. godine platilo produkciju serije ‘Selo gori baba se češlja’ (8,35 miliona dinara) preko konzorcijuma Contrast studios i Media House. Agencija Blagojevićeve je, takođe, radila kampanju ‘Klikni bezbedno’, vrednosti od 2,5 miliona dinara, za Ministarstvo telekomunikacija, na čijem je čelu takođe bio kadar G17 plus.

ograničenu i politički nekontrolisanu zloupotrebu koja bi omogućavala duži opstanak na vlasti vladajućoj većini.

Na umu je takođe bitno imati da srpsko društvo u svojoj (post)tranzicionoj fazi nema onu rešenost političkih pitanja koja omogućava zemljama zapadne demokratije da se sistemski svode na dve, dve i po do tri političke opcije, koje se uglavnom razlikuju oko pitanja poreza, ekonomske politike, otvorenosti prema migraciji i odnosu prema tradicionalizmu i liberalizmu. Čitav niz drugih temeljnih pitanja koje su otvorena, zapravo uzrokuje znatno veći politički pluralizam. U tom smislu, brojne političke grupe i ideje, mogu biti potpuno marginalizovane i nezastupljene u parlamentu, čak i ako uživaju značajnu podršku.

Društvena tranzicija, koja podrazumeva put ka modelu klasične zapadne demokratije, podrazumeva i tranziciju političkih ideja u tom procesu. Većinski sistem, iako daje stabilnost, okiva postojeću političku scenu i onemogućava brz prodor i konsolidaciju novih ideja. Na srpskom prostoru su brojni primeri da su političke ideje zastupane od strane manjih političkih stranaka, kasnije preuzete i predstavljane od strane drugih većih ili novih partija. Ostanak na većinskom izbornom sistemu, sigurno bi onemogućio vidljivost ovih ideja i njihovo pretakanje u vladajuću maticu. U tom smislu društva sa izgrađenim sistemima i zavidnim nivoom uređenja mogu prednost dati stabilnosti. Društva u procesu traže mobilnost i okretnost u traženju svog puta i samim tim stabilnost za njih zapravo znači inertnost.

Određene političke grupacije, koje bi u većinskom sistemu bile marginalizovane ili čak nereprezentovane u parlamentu, u sistemu srazmernog predstavnštva, imaju mogućnost da se i njihov glas "čuje" u skupštinskim raspravama. Sistem efikasnosti je u tom slučaju sekundarnog karaktera i preterana fragmentacija parlamenta ga može činiti neefikasnim i usmeravati na glomazne koalicije suprotnih ideologija. Efikasnost nije apsolutno zanemarena, jer se ona, donekle štiti propisivanjem određenog cenzusa (u Srbiji 5%). Takođe, određenim političkim grupama koje ne mogu preskočiti cenzus se dopušta da koalicionim udruživanjem, zasnovanoj na sopstvenoj političkoj proceni, pređu parlamentarni prag.

Agencije Meken Erikson grupe i Stoa pružaju usluge institucijama na čijem čelu su kadrovi DS, kao što su Telekom Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo trgovine i usluga ili Ministarstvo spoljnih poslova. Agencija Stoa već više godina radi za Skupštinu grada Beograda, kao i Skupštinu grada Novog Sada, koju tradicionalno vodi DS. Agencija 'Profajler tim' Gorana Veselinovića, u kojoj je prema informacijama SRS-a zaposlen Aleksandar Vučić, zamenik predsednika SNS-a, radila je tokom 2009. godine PR usluge Ministarstvu rudarstva i energetike za mesečni iznos od 300 hiljada dinara, a od kako je SNS preuzela vlast u Zemunu i Voždovcu, svakog meseca ova agencija od tih opština inkasira između 300 i 400 hiljada dinara. Interesantno je da Profajler tim nema drugih klijenata među državnim institucijama, već samo tamo gde SNS ima vlast.

Pre pada sa vlasti, DSS i Nova Srbija su takođe imale svoje omiljene agencije i to se najbolje vidi na primeru agencije 'Arts end Crafts', Miljana Šćekića, koja je radila više poslova za Ministarstvo za Kosovo tokom 2008. godine, ukupne vrednosti 7,87 miliona dinara. Agencija je štampala stone kalendare, lepila plakate, postavljala bilborde i producirala TV programe, a sve u okviru kampanje 'Kosovo je Srbija'. Kreirali su bilborde na kojima su dominirale slike svetskih državnika sa njihovim izjavama o očuvanju zemlje i demokratije. Agencija je te godine ostvarila prihod od preko 20 miliona dinara, ali zato sledeće godine tek 1,32 miliona, zbog čega se može zaključiti da je opstajala zahvaljujući poslovima sa političkom podrškom, pre svega stranaka DSS-NS. Šćekić je bio savetnik Maje Gojković u vreme kada je ona bila na funkciji gradonačelnice Novog Sada, a njegova agencija je radila kampanju Velimiru Iliću, predsedničkom kandidatu Nove Srbije na izborima 2008. godine. Kampanja 'Kosovo je Srbija' je za različite tipove usluga obuhvatila još niz angažovanih agencija (Grifon media, Masel grupa, Mediana adria), ali i dva povezana preduzeća za proizvodnju dokumentarnih filmova o Kosovu - Ronin pro i Sans Oil, koja je danas u likvidaciji."

Sa aspekta reprezentacije, ovaj sistem donekle deluje kao racionalan izbor. Međutim, on dovodi do suštinskog udaljavanja izabranih predstavnika od strane građana. Proporcionalni sistem, sa Republikom Srbijom kao jednom izbornom jedinicom, zapravo otuđuje parlamentarce od građana, jer oni u suštini glasaju za političku stranku oličenu, pa čak i najčešće u potpunosti personifikovanu u liku lidera. Partije tako postaju prejak faktor, koji u potpunosti briše činjenicu da parlament treba da reprezentuju građane, a ne da predstavljaju „akcionarska društva političkih stranaka“. Otuda ključna zamerka ovakvog izbornog modela, sa aspekta legitimnosti, jeste da izabrani predstavnici ne odgovaraju građanima, nego političkim strankama. Naglašavam iako se ovaj trend može smatrati opštim i prisutnim i uporednim sistemima, on u značajnoj meri prevazilazi nužne, neophodne granice ove deformacije modernih demokratija. Navedenu tezu potkrepiću sa dva primera, koja ukazuju na srž problema do koga je dovelo umetanje političkih stranaka između građana i njihovih predstavnika.

Prvi je institut „blanko ostavki“ kojim su budući kandidati za narodne poslanike najčešće predstavljani na stranačku listu, potpisivali svoju nedatiranu ostavku i dostavljali je stranci koja je kasnije u slučaju neposlušnosti poslanika mogla njenim aktiviranjem da mandat dodeli lojalnom članu političke stranke.¹⁵ Brojni ustavi na eksplicitan način afirmišu načelo slobodnog mandata ili se ovo načelo, ako nije direktno sadržano u ustavu, implicitno izvodi iz drugih odredbi Ustava. Tako je i Ustavni sud Srbije, za vreme važenja prethodnog Ustava od 1990. godine tumačenjem utvrdio načelo slobodnog mandata.¹⁶ Pravna teorija je, takođe, jednoglasno ukazivala protivljenje bilo kakvoj mogućnosti otuđenja mandata poslanika i njenom vezivanju za političku stranku.¹⁷ Ukazivano je da „ukoliko veza između poslanika i političke partije dobije pravni karakter, onda je u suštinskom smislu razorena ideja reprezentacije i izbora uopšte,“¹⁸ kao i da je navedeni institut blanko ostavki strano telo u ustavnom pravu.¹⁹ I Evropski sud za ljudska prava, koji se u svojim odlukama direktno ili indirektno bavio pitanjem karaktera mandata, stao je na stanovištu o nesumnjivo slobodnom karakteru poslaničkog mandata, ističući da svako suprotno postupanje predstavlja kršenje Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁰

I pored toga u parlamentarnoj praksi je funkcionisalo korišćenje „blanko ostavki“ čime su politički činioци ignorisali pravne standardi, ljudska prava i slobode, kao i načela modernog parlamentarizma ostavljajući mogućnost stavljanja mandata „na polzu“ političkoj stranci. Međutim, kuriozitet je da je ova pravna anomalija, od legislativnog švercovanja, postala ustavni institut, maltene, pravo političke stranke (*sic!*), pa je odredbom člana 102 stav 2 Ustava od 2006. godine utvrđeno:

Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika.

¹⁵ Ovaj institut zabeležen je i u drugim uporednim sistemima.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda IU 197/02 od 27. 05. 2003.

¹⁷ B. Nenadić, O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1/2008, s. (5 i dalje) 17. M. Jovanović, Slobodni mandat - ustavnopravni fosil?, *Srpska politička misao*, 1-2/2005, s. (53 i dalje) 72.

¹⁸ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, Niš 1999, s. 297.

¹⁹ Izlaganje V. Petrova na javnoj raspravi u predmetu Ustavnog suda IUz 52/2008, održanoj 02. 02. 2010.

²⁰ U slučaju *Gaulieder v. Slovakia*, primera radi, upravo se radilo o aktiviranju blanko ostavke, nakon što je aplikant napustio poslaničku grupu. Prema stanovištu Suda time je podnosilac predstave uskraćen u pravu da bude član parlamenta u koji je izabran, čime mu je povređeno pravo zajemčeno članom 3 Protokol 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih i manjinskih prava i osnovnih sloboda (Presuda Evropskog suda za ljudska prava *Gaulieder v. Slovakia* App. no. 36909/97 od 18. 05. 2000).

Nakon Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Srbije iz 2006. godine, koja je nameru “da se poslanik veže za stranku po svim pitanjima i uvek”, ocenila kao ozbiljno kršenje slobode poslanika na izražavanje sopstvenog mišljenja i tendenciju da se “koncentriše preterana vlast u rukama partijskog vodstva”,²¹ a ponajviše zbog pritiska u procesu pridruživanja EU, politički činoci su zakonski obesmislili odredbu člana 102 stav 2 Ustava. Tako je izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika predviđeno da poslanik lično podnosi overenu ostavku predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od overe, čime ustavne odredbe o prenosu mandata ostaju mrtvo slovo na papiru.²² Jasno je da je navedena zakonska odredba u suprotnosti sa Ustavnom odredbom člana 102 stav 2 Ustava, jer se u navedenom slučaju nikako ne može govoriti o “neopozivom stavljanju na raspolaganje”, s obzirom da je raspolaganje podrazumevalo da će sama politička stranka odlučiti da li prestaje mandate.²³ Takođe, Ustavni sud je Odlukom I Uz 52/2008 od 21. aprila 2010. godine oglosio neustavnim odredbe Zakona o lokalnim izborima koje su upravo bile na liniji odredbe člana 102 stav 2 Ustava.²⁴

Drugi takav primer je sadržan u ranijem rešenju prema kojem su političke stranke nakon završenih lokalnih izbora same određivale ko će od kandidata sa liste predstavljati građana. Time su stranke od izbornog sredstva postale izborni činilac koji nakon izbora sa predložene liste ponovo “bira” ko će postati predstavnik u parlamentu. Iako se ovakvo rešenje ne može smatrati posrednim izborom, reč je o polu-posrednim izborima, koji su svakako direktno kršenje načela o neposrednosti izbora i samim tim udarac u “meki trbuh” demokratije. Otuda bi stav da birači u proporcionalnom sistemu nemaju nikakvog uticaja na činjenicu ko će postati narodni poslanik, jer u sistemu zatvorenih lista stranke odlučuju o kandidatima pre izbora, a u kritikovanim rešenjima nakon izbora,²⁵ apsolutno pogrešan. Razlika deluje sitna, ali je suštinska. U prvom slučaju stranke predlažu kandidate, koji mogu, ali i ne moraju biti izabrani. U drugom slučaju stranke biraju (sic!) poslanike. Neposrednost se kod sistema zatvorenih listi ogleda u tome što birači znaju redosled ulaska svojih kandidata u parlament, dok u drugom slučaju mogu “kupiti mačku u džaku.” Ovim rešenjem zakonodavac je zapravo ignorisao ustavne odredbe (oba ustava!) o postojanju neposrednih izbora, što je bilo razlog kasiranja odredaba o “poluneposrednim” izborima na lokalnom nivou Odlukom Ustavnog suda Uz 52/2008 od 21. aprila 2010. godine.²⁶

Navedeni primeri jasno pokazuju, kako su političke stranke, pravno normativizovale svoj položaj postajući nosioci javnih prerogativa, jer je od njihove volje, nakon što su izbori završeni, zavisilo ko će biti predstavnik građana.

Bitna slabost proporcionalnog sistema je i istican problem efikasnosti. Fragmentacija parlamenta često dovodi do potrebe za koalicijama koje ili otežavaju formiranje parlamentarne većine ili

²¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (očitanje 01. 06. 2015).

²² V. odredbu čl. 88 st. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/20, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 28/11 i 36/11.

²³ V. V. Petrov, Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, ss. (94 i dalje) 94-105.

²⁴ V. S. Manojlović, Pravna priroda poslaničkog mandata u Republici Srbiji, *Pravna reč*, Banja Luka 31/2012, ss. (381 i dalje) 391-395.

²⁵ V. Pudar, *Demokratijo, laku noć*, <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/05/19/vladimir-pudar-demokratijo-laku-noc> (očitanje 01. 06. 2015).

²⁶ Manojlović (bel. 24), ss. 391 i šire.

otežavaju sprovođenje određenih politika zarad mira vladajuće većine. U Srbiji ovaj prigovor se pojačava tvrdnjom da koaliciona kombinatorika, zapravo onemogućava „većinu unutar većine“ – najveću vladajuću stranku da sprovede adekvatne društvene reforme, kao i da su koalicije od više stranaka preveliki teret za državne finansije dok se zadovolje apetiti svih političkih stranaka (zapošljavanjem stranačkih članova, mestima u upravnim aparatima, javnim preduzećima itd.).²⁷ Za oko dve i po decenije obnovljenog višestranačja u Srbiji se mogu izdvojiti dve radikalne promene političkih režima gde su ključni nosioci u potpunosti napuštali poziciju vlasti i prelazali u opoziciono delovanje. Reč je o 2000. godini kada je zapravo formalizovana promena izvršena na saveznom nivou oktobra iste godine, kao i 2012. godini kada je tada dominantnu vladajuću Demokratsku stranka, zamenila Srpska napredna stranka. U ostalim slučajevima promene su bile postupnije i obično je jedan deo unutar vladajućih koalicija bio menjan ili rotiran. Reč je dakle o jednom prirodnom procesu zamene vladajuće garniture u okviru dva – dva i po puna mandata, što je otprilike standard modernih demokratija. Činjenica da u okviru određene garniture dolaze do izvesnih promena, takođe je tipičan demokratskim društvima, bilo da se prelivanja vrše unutar iste koalicione grupacije ili unutar same stranke.

U velikoj meri je naivno shvatanje da će se uvođenjem većinskog sistema i zanemarivanjem društvene fragmentiranosti, doći do efikasne i koherentne politike. Na umu posebno treba imati da su raniji vodeći teoretičari, čak odricali mogućnost da izborni sistemi utiču na promenu parijskog sistema. Tako je Grum tvrdio je proporcionalni sistem, pre rezultat, nego uzrok stranačkog sistema“; Ekštajn da izborni sistemi zapravo samo održavaju “osnovne društvene determinante”, dok je Bogdanor smatrao da je neodrživo pridavati im suštinski uzročni faktor u razvoju partijskog sistema.²⁸ Iako je ova oštra teza pobijana od strane Sartorija²⁹, bez ulaska u dublju analizu ove teorijske rasprave, nesumnjivo je da izborni sistemi kao kamere i projektori, koji, jezikom Diveržea, registruju slike koje su sami stvorili, ne mogu biti uspešni, ako zanemare realnost.

M. Jovanović, jedan od vodećih domaćih autoriteta, ističe da je funkcija izbornih sistema da “na određeni način rešavaju sukobe između ključnih političkih aktera u jednom društvu”.³⁰ Izmeštanjem pluralizma iz političkih institucija društvene razlike se umesto rešavanja u institucijama sistema, mogu izliti u vaninstitucionalne oblike koji su uvek uvod u društvene sukobe i nemire. U tom smislu većinski sistem može svoje plodonosne periode imati samo kada i ključne društvene razlike mogu biti svedene na nekolicinu društvenih opcija.

Mnogo bitniji i karakterističniji prigovor je da koaliciono udruživanje zapravo okiva vodeću političku grupaciju prilikom sprovođenja reformi. Tako je u domaćoj javnosti prisutna teza da široki konglomerat političkih stranaka zapravo predstavlja dodatni teret za javni sistem, radi namirenja većeg broja političkih stranaka.³¹ Međutim, ključni problem je postojanje suštinski partijski centralizovanog sistema koji dolazak na vlast doživljava kao „partijski plen“. Sa više manjih političkih stranaka, samar nije ništa teži, već se samo opravdava njegovo postojanje. Manje političke stranke nisu sigurno ključni uzrok navedenog problema. Čak iako se prihvati

²⁷ V. M. Čekerevac, *Kako ukinuti feude u Vladi*, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Kako-ukinuti-feude-u-vladi.lt.html> (očitanje 01. 06. 2015).

²⁸ Preuzeto iz Sartori (bel. 1), s. 45.

²⁹ Sartori (bel. 1), ss. 46 i šire.

³⁰ Jovanović (bel. 3), s. 3.

³¹ V. tekst Čekerevac (bel. 27).

tvrdnja da one ucenom uzimaju veći deo “partijskog plena” nego što im proporcionalna “pripada”, on je i dalje sigurno manji od onog koji zahvataju najače stranke. Uostalom, ključni problem nije način preraspodele “stranačkog plena”, već samo njegove postojanje. Na kraju krajeva, od obnovljenog višestranačja u Srbiji bilo je primera kada je određena politička stranka imala apsolutnu ili blisko apsolutnoj većini, pa do ključnih društvenih reformi nije došlo.

Ključni problem ogleda se u kljentalističkom modelu političkih stranaka, gde određeni uski krug ljudi, donosi odluke o izbornim kandidatima, sama stranka zatim namiruje svoje članove zapošljavanjem, a istovremeno svojom pozicijom dobija značajna sredstva za finansiranje svog rada, kroz legalno javno finansiranje, ali i kroz zloupotrebu javnih resursa.³²

Političke stranke su kao sredstvo za sprovođenje izbornog procesa, postali donekle i sredstvo uskog kruga ljudi koji odlučuje o izbornim kandidatima. Postojeći izorni model dodatno briše neposrednost između građana i njihovih predstavnika. Birači se opredeljuju za političke stranke, koje se zatim same postavljaju kao nosioci suverenosti, što manifestuju u želji da kontrolišu mandate. Ceo sistem omogućava da stranke, odnosno njena vrhuška, kontrolišu značajan deo resursa koje se kao instrument koriste u novim izbornim utakmicama. Samim tim zatvoren je proces za suštinski upliv novih ljudi, čime se u velikoj meri *de facto* ograničava pasivno biračko pravo. Činjenica da put do predstavljanja građana vodi kroz usko grlo kljentalistički ustrojenih političkih stranaka ozbiljan su udar demokratčnosti celog procesa.

Ključne ocene vezane za postojeći izborni model jesu: da (post)tranziciono društvo u pokretu sa širim dijapozonom društvenih razlika podrazumeva njihovo adekvatno reprezentovanje u predstavničkim telima; da je narušena neposrednost između građana i izabranih predstavnika umetanjem političkih stranaka pokazalo značajnu deformaciju osnovnih demokratskih postulata; i da odlučivanje uskog kruga ljudi unutar političkih stranaka koji su ključni nosioci izbornog procesa uzrokuje manjak legitimnosti i odgovornosti.

4. Predlog za reformu izbornog sistema

4.1. Zašto proporcionalni sistem?

Nesumnjivo je da bi većinski sistem približio kandidate i samim tim buduće predstavnike građanima, takođe oni bi nesumnjivo imali jaču i, donekle, nezavisniju poziciju od političkih stranaka. Takođe, u većinskom sistemu građani glasaju za kandidata po imenu i prezimenu bez obzira što njegova stranačka etiketa, takođe utiče (nekad presudno, nekad ne) na njihovu izbornu preferenciju. Takav sistem apsolutno onemogućava kreiranje “pravnih kentaura” poput blanko ostavki, kao i postizborno stranačko prebiranje po listi o kojoj su se gađani već izjasnili. No, iako većinski sistem u značajnoj meri ističe značaj pojedinačnih kandidata, ne derogira u potpunosti značaj političkih stranaka.

Prvo, takav sistem ne bi u potpunosti izlečio partokratske slabosti političke scene. Stranački organi su ti koji odlučuju o kandidatama, te bi stranački uticaj, samim tim, ostao dominantan. Nesumnjivo stranke bi bile znatno obazrivije koga kandiduju, a sami kandidati podložniji oku biraču. U određenim slučajevima bi nesumnjivo individualni kvaliteti mogli da nadvladaju

³² Više o finansiranju političkih stranaka S. Manojlović, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, u: S. Lilić (ur), *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu: Perspektiva implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Beograd 2011, ss. (284 i dalje) 286-292.

stranačku etikaciju, ali u mnogim slučajevima oni bi i dalje bili sakriveni iza stranačkog loga i lika lidera. Na umu treba imati da značaj na razini pojedinačni kandidat – politička stranka, nije determinisan samo izbornim sistemom već u velikoj meri snagom i strukturom koji političke stranke imaju u određenim društvima. Tako i Đ. Sartori ističe da su takvi efekti mogući samo kada je “stranački sistem slab, slabo struktuiran i veoma decentralizovan”.³³ Budući da političke stranke imaju izrazito jaku strukturu i ulogu, prostim uvođenjem većinskog sistema prenatravana uloga stranke ne bi bila tako lako suzbijena.

Drugo, opšte je prihvaćen stav da politička stranka u izornoj jedinici u kojoj nema izrazitu političku većinu mora skrupolozno pristupiti pitanju koga će isuriti kao svoga kandidata, dok je u sredinama sa tradicionalnim uporišem lišena ovakve vrste obazrivosti.³⁴ Potrebu za ovom decentnošću, relativno je lako izmeriti istraživanjima javnog mnjenja, pa je samim tim jasno da bi u određenim jedinicama dometi većinskog sistema bili limitirani.

Treće, takav model nesumnjivo bi omogućavao po pravilu (dakle ne periodično) apsolutnu dominaciju određene političke stranke. Ako se u obzir uzme da svaku vlast u Srbiji obično prati usitnjena i međusobno suprotstavljena opozicija, zamisliva je situacija, da određena politička opcija opstaje na vlasti duže nego što bi to bilo prirodno. Većinski sistem bi na isparcelisanoj političkoj sceni omogućavao da određena opcija drži vlast, čak u situaciji kada je veći broj birača protiv nje, nego za nju, samo zato što podeljena opozicija cepa te glasove i ostaje minorizovana u parlamentarnom životu. Takođe, navedenom argumentu treba dodati monopolizaciju resursa, čime bi se oslabila prohodnost opozicije (v. gore pod 3.).

Četvrto, nasilno odstranjivanje političkih ideja sa značajnom podrškom predstavljalo bi zanemarivanje realnosti. Ono je posebno štetno u tranzicionim društvima. Treba se manuti zabluda da ćemo do britanskog parlamentarizma doći prostim preslikavanjem britanskog izbornog sistema.

Peto, uvođenje većinskog sistema podrazumeva parcelisanje izbornih jedinica što je uvek opasnost od *garrymandering* krojenja prema sopstvenim interesima. Imajući u vidu da od uvođenja višestranačja političke stranke muku muče sa mnogo ozbiljnim tekovina modernih demokratija i više nego opravdanim nam se čini bojaznost da bi ovaj proces bio sproveden pravičan, kao i da bi došlo do opšteg saglasja. I to sve ako zanemarimo koliko je i sa najdobronamernijim namerama sporno postići saglasje, šta bi uopšte bilo pravično rešenje.

Ostaje pitanje da li bi kombinovani izborni model, koji je kod nas do skora postojao na pokrajinskom nivou,³⁵ gde se jedna polovina parlamentaraca birala po proporcionalnom, a druga po većinskom sistemu, rešio ovaj problem. Načelno ovakav sistem omogućava određenu reprezentativnost, ali neadekvatnu. On postiže i izvesnu efikasnost, ali ne uvek. S druge strane, ovaj “izborni kentaur” previše zbunjuje građane. Kako u njegovoj kritici ističe Đ. Sartori: “Izborni sistemi moraju imati *jednu jedinu logiku* koherentnu sa njihovim ciljevima. Proporcionalni sistem postulira ‘iskreno glasanje’ odnosno dozvoljava biraču da slobodno izrazi svoju preferenciju, dok većinski izbori traže ‘strateško glasanje’, odnosno birače koji će koncentrisati glasove na verovatne pobednike (i koji tako bivaju navedeni da izraze ‘sračunate’

³³ Sartori (bel. 1), s. 31.

³⁴ Sartori (bel. 1), s. 33.

³⁵ Odluka o izboru poslanika u skupštinu autonomne pokrajine Vojvodine, Sl. l. APV 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

preferencije...)"³⁶ Prosečni birač se time nagoni da biva *homo duplex*. Suprotstavljena dejstva većinskog i proporcionalnog sistema se pre međusobno potiru i izbacuju slabosti u prvi plan, nego što sumiraju njihove pozitivne karakteristike. Njime se, takođe, ne rešava glavna slabost izbornog sistema u Srbiji - partokratska monopolizaciju izbornog procesa i otuđenje kandidata. Kandidati ostaju vezani za stranačku vrhušku koja kontroliše značajan vid resursa. Na prvi pogled deluje da građani prilikom izbora imaju neposrednost sa većinskim kandidatom, međutim uparivanje dva sistema i istovremeno glasanje zapravo zbunjuje prosečnog birača i ne ispravlja ključne slabost. "Pristalice većinsko-proporcionalnih hibrida veruju da spajaju vrline dva sveta, dok je verovatno da dobijaju bastarda koji sabira u sebi njihove nedostatke"³⁷.

4.2. Kakav proporcionalni sistem treba Srbiji?

Iz prethodno iznetog jasno je da se krećemo u kordinatama da Srbiji treba proporcionalni sistem, ali da postojeći treba u značajnoj meri opraviti.

Prva grupa, proporcionalnih modela koju ćemo razmatrati iz palete uporednih rešenje jesu sistemi u kojima nakon glasanja na izborima po proporcionalnom sistemu prvoplasirana opcija dobija bonus u vidu značajnih parlamentarnih mesta, tzv. *proporcionalni sistem sa većinskom premijom*.³⁸ Ovaj model, takođe, pokušava da pomiri potrebu za reprezentativnošću i efikasnosti. Međutim, ne rešava ključnu slabost srpskog izbornog modela – otuđenje kandidata od birača. Takođe, on je suštinski nedemokratski. Zamislimo da je na određenim izborima ključan spor između dve političke ideje A i B; A političku ideju baštine dve političke stranke „ljubičasti“ i „žuti“, dok B političku ideju baštini jedna politička opcija „plavi“. Pretpostavka je da sve političke stranke imaju jednaku podršku izašlih birača po jednu trećinu (33,33%), međutim u parlamentu politička opcija „plavih“ dobija apsolutnu većinu, iako sprovodi određenu ideju (B) kojoj se protiv dvotrećinska većina birača. U većinskom dvokružnom sistemu bi po pravilu došlo do ujedinjavanja birača, pa bi samim tim volja bila znatno reprezentativnija, dok se u ovom slučaju zarad nekakve reprezentativnosti koja postaje fikusnog karaktera ceo demokratski sistem izbornog procesa izvrće naopačke. Ovaj sistem zapravo ne samo što ne rešava esencijalne slabosti proporcionalnog modela, već takođe uparuje praktično najbitnije mane njega (gubljenje neposrednosti) i većinskog (neadekvatna reprezentativnost). Njegov deformišući karakter primećuje i Đ. Sartori: "Naravno, većinska premija podrazumeva proporcionalno glasanje. Ali i tada se treba zapitati na koji način premija utiče na proporcionalnost predstavnštva"³⁹ Istine radi ovaj sistem može nagoniti stranke na udruživanje, međutim time se rešava problem koji nije ključan, dok glavni problem - prejak uticaj političkih stranaka čak biva izraženiji.

Druga grupa, proporcionalnih modela koja se ističe kao potencijalno rešenje jeste ona sa šetajućim cenzusom.⁴⁰ U zavisnosti od broja koalicionih partnera cenzus je veći ili manji. Ovaj predlog se u srpskoj javnosti često ističe kao model koji bi zapravo trebalo da spreči feudalizaciju izvršne vlasti i kasniji učenjivački potencijal, manjih političkih stranaka. Dakle, osnovna pretpostavka je da će ovakvo udruživanje sprečiti olako udruživanje. Ono doista

³⁶ Sartori (bel. 1), s. 97.

³⁷ Sartori (bel. 1), s. 97.

³⁸ Sartori (bel. 1), ss. 22-23.

³⁹ Sartori (bel. 1), s. 22.

⁴⁰ Za takav predlog zalaže se Nova stranka. V. *Reforma političkih institucija*, <http://www.novastranka.rs/reforma-politickih-institucija> (očitanje 01. 06. 2015).

primorava političke stranke da dva puta razmisle pre udruživanja u predizborne koalicije. One imaju efekta na stranke dve vrste političkih grupacija one koje su oko cenzusa i njima ovo udruživanje može predstavljati mač sa dve oštrice. Međutim kod krupnijih političkih stranaka sa značajnijom podrškom, ovo udruživanje nema naročiti efekat. Ono daje komfor većim političkim strankama da ubace i neke manje koalicione partnere na listu. Iako ih koalicioni partneri mogu posle izbora napustiti, to se u principu neće dogoditi ukoliko lista sa nekim novim partnerima ili samostalno može formirati većinu. Ovo prediszorno grupisanje, po pravilu namiče neki procenat više i samim tim im povećava šanse kod formiranja kasnije vladajuće većine. Dugoročno gledano, ovaj model bi doveo do kakvog-takvog ukрупnjavanja političke scene. *Déjà vu*. Srpska politička scena je ciklično već bila ukрупnjavana, a da to nije dovelo do očekivanih promena. Glavni problem ni ovim izbornim modelom ne bi mogao biti rešen. Njega bi smo eventualno mogli upariti sa nekim drugim izbornim modelom, ali njegove pristalice pre toga morale predložiti i promenu koncepta izbornog kandidovanja listi koje ne predlažu političke stranke, kao i odgovoriti da li stranka može kandidovati nestranačke ličnosti, odnosno članove iz drugih stranaka. Tek bi taj zaokruženi concept, eventualno, mogao date nekakve efekte.

Ako se pođe od glavnog problema - otuđenje predstavničkih kandidata od građana i prejak uticaj političkih stranaka, jasno je da bi se rešenje moglo tražiti među *personalizovanim proporcionalni sistemi*.

Jedan od poznatijih uporednopravnih rešenja je nemački model. U njemu građani na jednom listiću biraju kandidate za polovinu skupštinskih mesta putem jednomandatnih jedinica, a na drugom glasaju za zaključane izborne liste. Mesta se raspodeljuju po tipičnom proporcionalnom sistemu, dakle prema glasovima sa drugog glasačkog listiću.⁴¹

Drugi model je postojao svojevremeno u formi Nacrta Zakona o izboru odbornika koji je izrađen pod okriljem Minisarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu.⁴² Ovim nacrtom je bilo predložen izborni model prema kome bi u jedinici lokalne samouprave predlagači dali listu kandidata, dok se jedinica lokalne samouprave parceliše na onoliko izbornih jedinica koliko ima i odbornika u lokalnom parlamentu. Izborna lista svakog kandidata raspoređuje u po jednu izbornu jedinicu. Glasaci glasaju zaokružujući kandidata po imenu i prezimenu kao predstavnika lista. Na kraju izbornog procesa svi mandati se raspoređuju po proporcionalnom modelu. Iako parcelisanje na izborne jedinice sa jednim kandidatom podseća na većinski sistem, reč je o čisto proporcionalnom modelu. Razlika je samo što kandidati unutar liste koja je preskočila cenzus, shodno rezultatu u svojoj jedinici ostvaruju pravo na dobijanje odborničkog mandata. Da bi kandidat postao odbornik, cela lista mora ostvariti zadovaljavajući rezultat, ali i on sam.

Navedenim sistemom se jača legitimitet pojedinca, a stranke se teraju na obazrivost prilikom kandidovanja. Time se leče boljke postojećeg izbornog sistema, koji i dalje ostaje proporcionalan, a čini se značajan korak u departizaciji sistema, jačanju principa neposrednosti i izgradnji institucije parlamenta. Jasno je da se ovaj izborni model lako može preslikati na centralni, nacionalni nivo, kao i pokrajinski. Takođe ne postoji mogućnost *jerrymundering* kojim bi se deformisala i zloupotrebljavala izborna volja. Može se reći da ovaj predlog objedinjuje ključne prednosti proporcionalnog sistema, ali istovremeno premošćava određene slabosti. Jedini problem koji navedeni model ne rešava jeste pitanje neefikasnog formiranja parlamentarne

⁴¹ Sartori (bel. 1), s. 35.

⁴² <http://www.cesid.org/images/Nacrt%20Zakona%20o%20izbora%20odbornika.doc> (očitanje 01. 06. 2015).

većine. Međutim, kako navedeni problem nisam ni definisao kao ključni, jasno je da bi ova dva sistema istakao kao adekvatna.

Prednost između ova dva modela bi trebalo dati drugoprikazanom, koji je već figurirao kao nacrt zakona, jer je nešto jednostavniji i prijemčiviji prosečnom biraču. Iako se broj mandata obračunava po procionalnom modelu, on u velikoj meri pojačava neposrednu vezu između kandidata i građana, a cenzus od 5% bi u određenoj meri sprečio preteranu fragmentaciju parlamenta.

5. Unutarstranačko kandidovanje

Slabost koja determiniše ceo politički sistem a sinergičnog je dejstva, jeste koncentracija moći u rukama stranačke vrhuške ili čak lidera stranke. Ta koncentracija moći u velikoj meri delegitimizuje izborni proces i čini ga neefikasnim u smislu da celokupni društvenim sistem biva talac partokratskog mehanizma vladanja. Druga bitna komponenta je da su upravo kroz institut postojećih političkih stranaka, u značajnoj meri ograničeni pristup novim idejama i ljudima. Naizgled može delovati da svaka nova politička grupacija može koristeći već postojeće mehanizme registrovati novu političku stranku ili određeni *ad hoc* politički pokret koji će kao izborna lista učestvovati na izborima. Međutim, suštinski gledano nove političke stranke nemaju pristup resursima uz pomoć kojih bi mogli da imaju određene ozbiljnije šanse na izborni uspeh i predstavljanje građana. Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁴³ istina obezbeđuje raspodelu jednakih sredstva za izbornu kampanju, za razliku od prethodnog rešenja koji je sredstva za izbornu kampanju raspoređivao shodno prethodnom izbornom rezultatu, te na taj način predstavlja iskorak u dobrom smeru. Međutim reč je o suštinski kratkom periodu, koji ne omogućava novim političkim grupacijama da se etabliraju kao relativni politički činioci. Mnogo značajnija sredstva za finansiranje redovog rada omogućavaju materijalnu egzistenciju parlamentarnim strukturama u jednom konstantnom, dužem periodu.

Takođe, kao što je već obrazloženo, postojeće političke stranke kroz zloupotrebu javnih resursa obezbeđuju sebi logistiku za naredne izbore (v. gore pod 2.) Uski krugovi kontrolišu političke stranke preko kojih se određuju potencijalni kandidati koji će učestvovati u izbornom procesu. Bez prolaska kroz etablirane "stranačke špalire", kojima rukovodi uzak krug ljudi, mogućnost korišćenja pasivnog izbornog prava sa šansama na uspeh je maltene nemoguća. U prilog iznetoj tvrdnji je i činjenica da zapravo sve političke stranke, koje su u prošlosti ili sadašnjosti (bile) relevantne na nacionalnom nivou, jesu ili one koje su formirane nakon ponovnog uvođenja višepartijskog sistema ili one koje su osnivane odvajanjem od tih partija.⁴⁴ Ceo društveno

⁴³ Sl. gl. RS 43/11 i 123/14.

⁴⁴ Tako je iz Demokratske stranke nastala Demokratska stranka Srbije i Liberalno demokratska partija; iz Srpskog pokreta obnove Nova Srbija; iz Srpske Radikalne stranke Srpska Napredna stranka. Jugoslovenska levica, koja nije nastala cepanjem, stvorena je uz blagonaklonost i podršku tada vladajuće Socijalističke partije Srbije. Takođe stranka G17+ nastala je iz okrilja koalicije Demokratske opozicije i čiji su vodeći kadrovi vršili vodeće javne funkcije i(li) bili visoki funkcioneri drugih stranaka. Iz navedenih stranaka niklo je i šipražje manjih stranaka koji su u okviru nekih koalicija kratkrajno egzistirali na političkoj sceni ili se ponovo u tapali u matične ili nove stranke. Ali vrlo bitno je istaći da ne postoji stranka niti bilo kakav politički pokret koji je u četvrt veka obnovljenog partijskog pluralizma, nakon prvobitne inicijacije autohtono nastala i postala relevantan politički pokret. Značaj partijske strukture je vidljiv i s obzirom da je Socijalistička partija Srbije vladala od 1990. do 2000, a da je upravo ona bila u velikoj meri kadrovska, imovinska i samim im infrastrukturni naslednik do tada jedine političke organizacije Saveza komunista.

politički sistem ima jednu dekorativnu demokratsku legitimaciju. Jasno je da promenu takvog sistema, koji ima sve karaktere začaranog kruga, nije moguće izvršiti bez korenitih promena partijskog sistema. To konkretno znači da je potrebno, u vezi sa pitanjem adekvatnog izbornog modela, razmotriti i proceduru kandidovanja unutar samih stranaka.

U pogledu izbora kandidata koji će učestvovati na izborima razlikuju se modeli gde određeni užu krugovi političkih stranaka (stranačko rukovodstvo) odlučuju o kandidatima, do onih gde znatno širi stranački organi (kongresi, kokusi, skupštine...) odlučuju o izboru kandidata, odnosno tamo gde samo članstva ili čak, kao u slučaju SAD, gde svi građani odlučuju o kandidatima. Model u kome lokalni predstavnici delegati prenose glas svog lokalnog tela na oko deluje kao soidna i pomirljiva kombinacija efikasnosti i demokratizacije, ali je u praksi daleko od idealnog. Tako Đ. Vuković ističe da “iako su prednosti ovakvog tipa selekcije operativnost i predstavljenost svih članova preko izabranih stranačkih predstavnika, česti su primeri da se ovaj proces zloupotrebaljava i manipuliše od strane pojedinih struja u okviru stranačke strukture (...). Često se dešava da postoji unapred pripremljen scenario o međusobnoj podršci pojedinih organizacionih jedinica stranke, pa proces selekcije prolaze samo oni kandidati koji imaju ‘zaleđe’ u lokalnim ili regionalnim centralama stranke.”⁴⁵

Bilo da stranački lider direktno sastavlja listu ili to čini uže stranačko tela ili čak i u slučajevima delagatskog glasanja, jasno je da se takav proces svodi na zakulisane stranačke igre koje udaljuju i delegitimiziraju ceo izborni proces. Uvođenje preliminarnih izbora je i uporedno pravno gledano učinjeno, kako veli Đ. Sartori sa ciljem “da oslabe strančke klike i ‘oligarhije’ koje su tražile konja koji dobija iza zatvorenih vrata ‘u prostorijama punim dima’.”⁴⁶ Političke stranke, koje treba da predstavljaju sredstvo sprovođenja demokratija, u toku samog izbornog procesa generišu značajan manjak demokratije. Rešenje navedenog problema se nazire uvođenjem neposrednih stranačkih izbora na kojima će se birati kandidati za predstojeće izbore.

Obično se kao prednosti ovog modela ističe da zapravo omogućava kvalitetniji izbor biračima, budući da pokazuje otvorenost za nove ideje i ličnosti. Takođe, time se dekoncentriše moć stranačkih elita.⁴⁷ U uporednoj literaturi se međutim, takođe, ukazuje da ovaj sistem iako uključuje širi krug ljudi u predizborni proces kandidovanja, zapravo može dovesti do slabijeg izbornog rezultata političke stranke. Aktivniji deo članstva koji po pravilu učestvuje na unutarstranačkim izborima često zastupa ideološki tvrđu partijsku linija sa, kako se ističe, elementima “fundamelizma”. Oni su, stoga, skloniji ekstremnijim kandidatima, umesto onim umerenim koji na opštim centralnim izborima mogu privući veći broj pristalica.⁴⁸ Takođe se ističe da unutrašnja legitimizacija od strane širih slojeva zapravo može dovesti do manje efikasne legislative, jer su izabrani predstavnici nezavisniji od stranačke centrale, što može dovesti do fragmentiranog parlamenta budući da ih ne objedinjuje stroga stranačka disciplina.⁴⁹ No imajući u vidu slabosti postojećeg političkog sistema u Srbiji, mišljenja sam da je demokratizacija kandidovanja njegova sledeća razvojna faza. Time bi se otvorila mogućnost da „u okviru

⁴⁵ Đ. Vuković, *Izorno zakonodavstvo i izborni proces u Srbiji* (doktorska disertacija), Beograd 2011, s. 41.

⁴⁶ Sartori (bel. 1), s. 32.

⁴⁷ S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Implementing Intra-party Democracy*, https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf (očitanje 01. 06. 2015), s. 4.

⁴⁸ Scarrow (bel. 47), ss. 4-5.

⁴⁹ Scarrow (bel. 47), s. 5.

stranaka zaživi demokratija i da stranački izbori budu prva stepenica učenja političara, pa da se tek onda otisnu u realan politički svet.⁵⁰

5.1. Nacrt modela unustranačkog kandidovanja

Postoje dva modela neposrednih unutarstranačkih izbora. Prvi, koji se primenjuje u SAD, gde je glasanje za unutarstranačke kandidate u potpunosti otvorene za sve građane. Taj model je karakterističan što tamošnje stranke ne poznaju kategoriju partijskog članstva. Otuda unutarstranački izbori zapravo predstavljaju prvi izborni krug, na kojima mogu glasati svi građani. Glasanje za kandidate se vrši slobodnim pristupom građana, što celom unutarstranačkom, a kasnijem i opštem izbornom procesu daje snažan demokratski legitimitet.

Drugi tip neposrednih unutarstranačkih izbora se vrši u sistemima gde članovi stranke odlučuju o izbornom kandidatu i on je uporedno pravno dominantniji.⁵¹ Iako prvi model deluje znatno legitimizacijski širi, logično je da u domaćem sistemu predložimo drugu opciju. Primarni razlog je što je ona primerenija postojećem političkom sistemu koji poznaje kategoriju članstva političke stranke. Njemu bi se mogla dodati i bojznost od manipulacije kojom bi se deformisala stvarna volju stranačke baze, pa bi tako kandidati mogli dovoditi naručene glasače, koji nemaju veze sa istinskom politikom stranke, niti su njeni glasači na neposrednim izborima.⁵²

Uvođenjem unutarstranačkih izbora koncept političkih stranaka, koji su neophodni nukleus modernog demokratskog procesa, ali istovremeno i akumulator glavnih slabosti koji se dalje generišu kroz izborne procese i prelivaju na čitav društveno-politički sistem, bio bi u značajnoj meri promenjen. Istovremeno bi se navedene promene reflektovale na celokupni izborni proces. Nedostatak demokratske legitimacije bi se u značajnoj meri poboljšao, jer bi stranački kandidati bili podržani “odozdo”. Na taj način bi predstavnici bili znatno nezavisniji i odgovorniji. Njihova nezavisnost bi se ogledala u tome što legitimitet svog položaja ne crpe iz volje stranačkog vođstva, već šire izborne stranačke baze. Takođe, oni bi znali da sutra pred nove izbore njihov rad podleže preispitivanju pred njihovim stranačkim pristalicama, a ne partijskim oligarsima.

Konture osnovnog modela koji predlažem izložiću u esencijalnim tačkama uz žarišne argumente, ostavljajući prostor da se on *pro futuro* raspravama modifikuje i(li) dopunjuje.

Prvo, takav model bi podrazumevao da na izborima mogu učestvovati isključivo političke stranke. Suprotno rešenje bi moglo obesmisлити navedenu tendenciju. Naime, stranačke vrhuške bi tako na izborima mogle da ističu svoje kandidate, kandiduju kroz *ad hoc* političke pokrete, gde bi ponovo odluku donosio uzak krug ljudi. Ovo rešenje bi morala da prati liberalizacija zakona vezanog za registraciju i način osnivanja političke stranke. Najpre bi trebalo sniziti granicu potrebnu za osnivanje nove političke stranke (trenutno 10.000 potpisa).⁵³ Time bi se dozvolilo novim političkim strankama da učestvuju u političkom životu. Takođe, imajući u vidu da se zalažem za identičan izborni model na svim nivoima (v. pod 6.), takvo rešenje bi omogućilo učešće lokalnim, odnosno pokrajinskim političkim grupacijama na nižim izbornim nivoima, sprečavajući ekskluzivitet nacionalnih stranaka.

⁵⁰ Vuković (bel. 45), s. 50.

⁵¹ Sartori (bel. 1), s. 32.

⁵² Slično Vuković (bel. 45), ss. 41-42.

⁵³ Više o tome V. Mikić, *Zakon o političkim strankama pred Ustavnim sudom Srbije*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic1.pdf (očitanje 01. 06. 2015).

Drugo, kandidati na izborima bi se birali na neposrednim, tajnim unutarstranačkim izborima u kojem bi aktivno i pasivno izborno pravo imali svi članovi političke stranke. Pasivno izborno pravo bi celishodno bilo ograničiti, na članove koji određeni vremenski period jesu članovi stranke. Npr. 1 ili 2 godine u kojoj plaćaju članarine. Na taj način bi se suzbila mogućnost da se ciklično u stranku, pred svake izbore, fiktivno uvodi određeni broj pristalica, koji suštinski nisu pristalice stranke. Naravno navedeno ograničenje, ne bi se primenjivalo na inicijalne osnivače stranke. Zanimljivo pitanje koje zaslužuje debatu jeste da li bi stranka mogla ograničivati pravo na članstvo, odnosno odbijati zahtev za prijem u članstvu. S jedne strane bi se ovo pravo moglo braniti kao pravo na stranačku autonomiju, gde svaka stranka može odlučivati o tome koga želi u svom društvu. S druge strane bi se navedeno pravo na članstvo moglo posmatrati kao integralno pravo na učešće u političkom životu, odnosno – posebno imajući u vidu da su unutarstranački izbori postali integralni deo izbornog procesa – i kao deo izbornog prava. Imajući u vidu kompleksnost ovog pitanja, trebalo bi ga ostaviti otvorenim za buduće rasprave. Pasivno pravo, s druge strane, ne bi trebalo vezivati za samo članstvo u političkoj stranci, već omogućiti da se pod okriljem stranke kandiduju i nestranačke ličnosti.

Treće, za validnu unutarstranačku kandidaturu bi bio potreban određeni relevantan broj podrške u vidu potpisa članova stranke. Iako može delovati logičnim da se uvede i mogućnost alternativnog kandidovanja od strane užih stranačkih organa, ovu mogućnost bi smo izbegli. U subrotnom bi se potencijalni kandidati, koji nemaju podršku vodećih stranačkih centara moći, mogli obeshrabriti na učešće, pa bi se pozitivni efekti celog procesa oslabili. Takođe potrebno je za svaki nivo određenih unustranačkih kandidata propisati relevantan broj podrške. Taj uslov bi istovremeno trebalo da spreči hipertrofiju kandidata koja obesmišljava ovakav proces. Istovremeno je potrebno da taj uslov ne bude prerestriktivan. Najcelishodnije bi bilo odrediti ga u procentualnom smislu u odnosu na broj registrovanih članova, uz brižljivo uzimanje u obzir koliki broj članova uopšte iskazuje spremnost za korišćenje ovog stranačkog prava.

Četvrto, zabranjena bi bila mogućnost članstva u više stranaka, te bi pristup određenoj stranci, automatski podrazumevao prestanak članstva u prethodnoj. To bi podrazumevalo integralnu bazu članova stranaka, kontrolisanu od određenog državnog organa ili javnog tela, gde bi se posebno pažnja morala posvetiti zaštiti privatnosti ovih podataka.

5.2. Mehanizam za sprovođenje navedenog modela

Budući da navedeni model predlažemo kao uniformno rešenje, jasno je da se njegovo rešenje ne može prepusti slobodnoj volji političkih stranaka. Najpre, slobodno odlučivanje bi svakako razorilo njegovu uniformnost, jer je nerealan očekivati jednako regulisanje od strane svih stranaka. Zatim, male su šanse da bi se stranke uopšte odlučile za ovo rešenje. Time bi se partijske vrhuške svojevoljno odrekle sopstvenog uticaja i moći zarad demokratizacije političkog procesa u Srbiji, što nije baš realan scenario. Uniformno rešenje može zaživeti samo njegovim uvođenjem opšteobavezujućim, imperativnim propisom – zakonom ili Ustavom! Mišljenja sam da bi navedeno rešenje trebalo uvesti zakonom, pre svega zbog upitanosti koji svaki novitet nosi. Zato je je prethodnu proveru navedenog modela svakako bolje proveriti nakon određenog perioda, eventualno modifikovati, a onda, nakon deceniju ili dve, uneti i njegove bazične konture u ustavni tekst.

Postoji problemsko pitanje koje ne može biti olako zaobiđeno prilikom predlaganja da se navedeni model uvede zakonom. Naime uporednopravno gledano “bez obzira o kom tipu primarnih (unutarstranačkih – prim. S. M.) izbora se radi oni su najčešće definisani stranačkim statutima, a vrlo retko postoje zakonske norme koje uređuju ovu oblast.”⁵⁴ Određene zemlje anglosaksonskog prava nemaju regulisane unutarstranačke izbore imperativnim propisom, već su ga u duhu svog posebnog pravnog sistema oživele i zaživele prostom praksom. U drugim zemljama političke stranke su same uvele i internim aktima regulisale unutarstranačke izbore za kandidate svesne njegovog pozitivnog dejstva.⁵⁵ Relevantni međunarodni akti, preporuke i deklaracije predviđaju da legislativa vezana za političke stranke, ne treba da reguliše sva pitanja.⁵⁶ Tako se političkim strankama ostavlja jedno polje autonomnosti, unutar koga one same treba da procene modalitete svog unutrašnjeg ustrojstva. Na listi pitanja koje bi trebalo urediti imperativnim propisima se ne nalazi pitanje unutarstranačkog kandidovanja. Šta-više smatra se da države ne treba da previše regulišu polje delovanja političkih stranaka, naročito njihova unutrašnja pitanja, jer na taj način postoji opasnost od ugrožavanja političkih sloboda. Takve preporuke zapravo kriju zebnju da preko zakona, vladajuća politička stranka, guši razvoj ostalih političkih opcija i potkopava temelje demokratije.

Takva eventualna bojznost, povodom iznetog predloga, bi bila neopravdana. Skiciranim modelom se sprovodi demokratizacija političkih stranaka i samim tim celokupnog političkog sistema. Ni na koji način se ne ograničava pravo na političko delovanje. Upravo suprotno ono se proširuje i približava građanima, koji su glavni nosioci političkih prava. Sva ustavna prava kao svog krajnjeg derivata imaju građinana. Politička stranka je samo mehanizam ostvarivanja njihovih političkih prava, a ne sama sebi svrha. Imajući u vidu da se političke stranke zapravo koriste za koncentraciju moći, nevedeno rešenje je upravo na liniji načela utvrđenog čl. 5. st. 4. Ustava kojim je predviđeno da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi. Činjenica da političke stranke ustanovljava kao ekskluzivne mehanizme za učešće na izborima ne predstavlja kršenje navedene odredbe. Ovim modelom se zapravo samo normativizuje postojeće stanje, a istovremeno se moć stranačkih vrhuška tanji. Takođe, činjenica da bi ga pratila brza i lakša mogućnost osnivanja političkih stranaka jasna su naznaku da se njime nikako ne povređuje pravo na političko učešće i udruživanje.

Naravno, navedeni model ne leči sve boljke koje su imanentne demokratskim poretcima. Činjenica da je će krive moći i novca i dalje u velikoj meri ograničavati polje političkog delovanja.⁵⁷ “Načelno pravilo će uvek biti da što je jača stranačka organizacija (...), to će više ona manipulirati procesom preliminarnih izbora, i oni će tako izgubiti svoju demokratsku vrednost i stvoriti nanovo kandidate koji zavise od stranke.”⁵⁸ Predloženi model, sigurno ne bi u startu počistio sve probleme. Kult vođe i moć stranačkih oligarhija sigurno neće biti odnešena prvim talasom, ali će odloženi efekat koncentričnih krugova ove promene svakako protekom vremena dovesti do poboljšanja izloženih slabosti. Potrebno je i vreme da svest o mogućnostima koje navedene promene otvaraju, dođe do širih društvenih slojeva.

⁵⁴ Vuković (bel. 45), ss. 41-42.

⁵⁵ Vuković (bel. 45), s. 40.

⁵⁶ Tako npr. Guidelines on political Party Regulation,

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (očitanje 01. 06. 2015).

⁵⁷ V. J. Čirić, Političke partije kao generator korupcije, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, ss. (51 i dalje) 51-74.

⁵⁸ Sartori (bel. 1), s. 33.

Navedeni model smanjuje moć stranačkih oligarhija; otvara prostor za upliv novih ideja i ljudi na političku scenu; personalizuje odgovornost; istovremeno pojačava autonomnost delovanja predstavnika građana koji nisu više samo lako zamenljiv šraf u stranačkoj mašineriji.

Mnogo ozbljniji pesimizam izaziva činjenica da su male šanse da ovaj predlog bude usvojen u dogledno vreme. Malo je verovatno da će se uske grupe koje kontrolišu političke stranke odreći svoga uticaja kroz usvajanje legislativnog propisa. To, nikako, ne znači da ovu raspravu treba odbaciti kao teorijski idealizam. Razvoj društvenih i pravnih koncepata, pokazuje da je teorijsko zalaganje i brušenje za određene ideje samo početna (pred)faza pre njihove transplatacije u realnosti.

6. Identičan izborni model na svim nivoima

Tezu o jedinstvenom izbornom modelu za sva tri horizontalna nivoa vlasti (republički, pokrajinski i lokalni) argumentovaćemo time što njihovo uniformno regulisanje nema zbujujući karakter na birače i što na sva tri nivoa možemo uočiti slične boljke.

Istovrsni koncept političkih institucija na svim nivoima omogućava jedan koherentan logički sklad. Prosečan birač, po pravilu nema punu svest o tako komplikovanim sistemskim pitanjima, oko kojih se i naučno stručnim krugovima "lome koplja". Kao što prosečnom pravniku ili politikologu, različiti koncepti zdravstvene prevencije mogu delovati zbujujuće, tako se i laici za izborne sisteme, mogu dodatno pogubiti u različitim izbornim modelima. U tom smislu jedan suštinski efekat izbornog modela, koji treba da im razvije svest o načinu ostvarivanja njihovog izbornog prava, biva redukovan.

Drugi argument je da sve boljke političkog sistema *mutatis mutandis* egzistiraju na svim horizontalnim nivoima. Šta-više, za očekivati je da na nižem nivou, efekti predloženih izmena ranije i efikasnije zažive, jer u manjim, pre svega lokalnim, sredinama, na manji broj birača dolaze izborni kandidati, pa ta neposrednost omogućava bolji i direktniji uvid. Postojeći izborni sistem upravo je i omogućio da se na lokalnim nivoima stranački kandidati zaklanjaju iza lika i dela stranačkih prvaka, koji iako drže ključne konce u svojim rukama, po pravilu nemaju uvid u njihov rad. Ono što lidere obično zanima, jeste najčešće određeni broj glasova koji dolazi iz određene sredine, a on se često ostvaruje upravo popularnošću sa opšteg nivoa.

7. Zaključak

U Srbiji treba zadržati proporcionalan izborni sistem sa cenzusom od 5%. Potrebno je izvršiti parcelisanje na izborne jedinice ekvivalentne broju mesta u skupštini i načelno srazmerne broju glasača. U svakoj izornoj jedinici lista bi istakla jednog kandidata. Zatim bi se glasovi obračunavali prema ukupnom rezultatu izbornih listi, a kandidati listi koje su prešle cenzus bi se rangirali po broju glasova koji su dobili.

Ovim personalizovanim proporcionalnim modelom se omogućava adekvatna zastupljenost različitih političkih opcija koja postoji u srpskom političkom sistemu. Istovremeno se kandidati približavaju građanima i, donekle, suzbija prejak uticaj političkih stranaka prilikom samog kandidovanja. Većinski model bi negirao postojeću realnost, a ne bi u potpunosti suzbio moć stranačkih oligarhija. Istovremeno bi omogućio neograničenu dostupnost javnih resursa vodećoj političkoj opciji, koja bi se koristila za ostanak na vlasti, a ceo sistem okivao i sprečavao

mobilnost novih ideja. Kombinovani model je odbačen zbog svog zbunjujućeg efekta i stanovišta da pre spaja negativne, nego što sublimiše pozitivne strane proporcionalnog i većinskog. Iz razloga koheretnosti bi isti model treba uvesti na sva tri horizaontalna nivoa vlasti (nacionalni, pokrajinski i lokalni).

Ključne pozitivne efekte bi trebalo da donese promena partijskog sistema. Zakonom bi trebalo uvesti obavezu neposrednih stranačkih izbora na kojima bi glasalo članstvo stranke. Na izborima bi se moglo učestvovati samo preko političkih stranaka, ali bi se omogućilo njihovo olakšano osnivanje i registrovanje. Na unutarstranačkim izborima bi mogli glasati samo članovi stranke, dok bi kandidati mogli biti i vanstranačke ličnosti. Kandidatura bi se unutar stranke podnosila uz odgovarajući procentualno određen broj potpisa članova stranke. Na taj način bi, kao što kažu da se i vaspitanje nosi iz kuće, i demokratiju političari valjalo da ponesu iz partija iz kojih dolaze.