

Vladimir Mikić*

Reforma izbornog sistema u Srbiji: predlozi za dostizanje veće reprezentativnosti narodnih poslanika

Sadržaj

1. Uvod
2. Reprezentativnost poslanika: postojeći pravni okvir
3. Problem nedovoljne „vidljivosti“ poslanika
 - 3.1. Zahtev za smanjenjem broja poslanika
 - 3.2. Nedovoljna aktivnost poslanika
4. Promena izbornog sistema u svrhu veće reprezentativnosti
 - 4.1. Odabir izbornog sistema: proporcionalni, većinski, mešoviti?
 - 4.2. Problemi sa koalicionim listama i cenzusom
5. Predlozi za pravičnije manjinsko, teritorijalno i rodno predstavljanje
 - 5.1. Predstavljanje nacionalnih manjina i teritorijalna zastupljenost
 - 5.2. Ravnopravnije predstavljanje polova
6. Posebna rešenja za ostvarivanje veće reprezentativnosti
 - 6.1. Zabrana istovremenog održavanja izbora
 - 6.2. Ukidanje nosilaca izbornih lista
7. Zaključak

1. Uvod

Među ključne probleme na koje treba obratiti pažnju pri predlaganju promena u postojećem izbornom sistemu Srbije ubraja se nedovoljna politička i društvena reprezentativnost narodnih poslanika (poslanici). Legitimnost članova jednodomog zakonodavnog tela Srbije, Narodne skupštine (NS), često se u domaćoj javnosti smatra običnim konstruktom, odnosno iluzijom, na osnovu koje se izriču dodatne negativne ocene o poštovanju ustavnih načela i o političkom sistemu u Srbiji u celini.

Zahtevi za višim stepenom personalizacije predstavljanja građana na nivou članstva u NS temelje se na kritici načina na koji pravni okvir posvećen izbornom sistemu uređuje odnos između političkih stranaka i poslanika. Kao rezultat nedovoljno kvalitetnog normativnog osnova javlja se veoma ograničen nivo odgovornosti zakonodavaca prema građanima (osim ukoliko se pod „kažnjavanjem“ od strane birača smatra loš izborni rezultat cele političke stranke na izborima za naredni saziv NS). Tako su poslanici za svoju (ne)aktivnost prvenstveno odgovorni strankama koje ih kandiduju na izborima. Odsustvo sredstava za neposredniju i redovniju kontrolu

* Autor je stručni saradnik Univerziteta u Beogradu.

poslaničkog rada od strane građana šteti učvršćivanju integriteta ustavnih institucija, među kojima je NS možda i najznačajniji činilac (što se može zaključiti na osnovu pregleda sistematskog rasporeda materije Ustava Republike Srbije (URS; Ustav)).¹ Bez potrebnih izmena pravnog okvira, primena koncepta političke odgovornosti poslanika prema građanima svodi se na svojevrsni test savesti samih poslanika, odnosno na procenu koristi koju od određenih poslanika imaju stranačka rukovodstva i stranke u celini. Stoga je potrebno da reformom izbornog sistema bude uvažen zahtev za većim predstavničkim kapacitetom i naglašenijim legitimitetom poslanika, kao i ostvarivanjem bliže veze između njih i građana.

U pojedinim delovima rada analizirani su problemi u okviru postojećeg izbornog sistema. Nakon analize nedostataka pravnog okvira, ponuđena su (najčešće normativno-tehnički koncipirana) rešenja. Neki od predloga sadrže alternativne pristupe, što znači da preporuke za reformu nisu ograničene na jedan (jedini) mogući oblik.

2. Reprezentativnost poslanika: postojeći pravni okvir

Primarna ustavna uloga demokratski izabranih predstavničkih tela je *funkcija reprezentacije*. Ona znači da članovi parlamenta predstavljaju građane (odnosno državljane sa aktivnim biračkim pravom) na osnovu poverenja koje su od njih dobili u okviru demokratskog procesa delegacije političkog odlučivanja. Ovo posebno važi u sistemima sa jednodomim predstavničkim telom, kao što je slučaj sa NS u ustavnom poretku Srbije. Važeći pravni okvir u Srbiji sadrži određene (ali nedovoljne) osnove za vršenje predstavničke funkcije poslanika, odnosno NS u celini.

Sledeći uporednu tradiciju liberalnog konstitucionalizma, URS, u čl. 2 st. 1, naglašava da „suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika“.² Naravno, načelo iz čl. 2 st. 1 URS relativnog je karaktera, budući da je neposredno vršenje suverenosti od strane građana u svakodnevnim okolnostima nemoguće (i nepotrebno). Otud je njegova primena olakšana odredbom čl. 98 URS, kojom je NS definisana kao „najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti“ u zemlji. Najzad, URS određuje, u odredbi čl. 52 st. 1, da aktivno i pasivno biračko pravo ima svaki punoletni državljanin sa poslovnom sposobnošću. Pisac URS nije detaljnije opisao predstavničku funkciju NS i poslanika.³ Utvrđivanje bližih elemenata odnosa između građana kao nosilaca suverenosti i poslanika kao njihovih zastupnika u vršenju javnih poslova prepušteno je zakonima.

¹ Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06. Peti deo ovog propisa („Uređenje vlasti“, čl. 98-165) podeljen je na osam posebnih celina, a prva među njima posvećena je NS (čl. 98-110), nakon čega slede odredbe posvećene predsedniku Republike (čl. 111-121), Vladi (čl. 122-137) i drugim državnim organima i nezavisnim ustavnim telima Republike (čl. 138-165).

² Načelo suverenosti građana podvučeno je i narednom odredbom URS (čl. 2 st. 2), kojom je istaknuto da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana“, niti uspostaviti vlast mimo njihove „slobodno izražene volje“.

³ To bi kao bi bio slučaj da je Ustavom određeno da poslanici, u okviru vršenja svojih dužnosti, zastupaju opšte interese, odnosno predstavljaju građane (ili čitavo stanovništvo zemlje), već prema izboru nekog od modela dostupnih u uporednoj građi.

Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP)⁴ utvrđeno je da se izbor poslanika temelji na izbornom pravu koje je: slobodno, opšte, jednako i neposredno (čl. 2 st. 1).⁵ Šire poimanje aktivnog biračkog prava nudi odredba čl. 5 st. 1 ZINP, u skladu sa kojom građanima pripada pravo na praćenje predizbornih delatnosti aktivnijih političkih subjekata i koje za posrednu svrhu ima podsticanje interesovanja građana za političke procese i za učešće u njima.⁶ Najbliže određenje predstavničke uloge poslanika sadržano je u odnosnim odredbama Zakona o narodnoj skupštini (ZNS).⁷ Ovaj propis utvrđuje (u čl. 7) da NS pripadaju četiri funkcije, među kojima je na prvom mestu *predstavnička* funkcija (čl. 7 t. 1), nakon koje slede zakonodavna, izborna i kontrolna funkcija (t. 2-4). Poslanici i NS vrše predstavničku funkciju razmatranjem predstavi i predloga građana i održavanjem sastanaka sa njima (čl. 15 st. 4 t. 1 i 2 ZNS).

Navedeni propisi pružaju temeljni okvir za utvrđivanje osnovnih sastojaka načela predstavničke funkcije poslanika i NS. Na narednim stranicama rada biće analizirane nesavršenosti propisa koji služe daljoj razradi pitanja predstavljanja građana od strane poslanika.

3. Problem nedovoljne „vidljivosti“ poslanika

3.1. Zahtev za smanjenjem broja poslanika

Po slovu zakona, od svih pobrojanih ustavnih funkcija zakonodavnog tela, jedino predstavničku funkciju ostvaruju *kako NS, tako i poslanici* (precizno: „Narodna skupština, odnosno narodni poslanici“, shodno odredbi čl. 15 st. 4 ZNS). S druge strane, NS je ekskluzivni „nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti“ (čl. 15 st. 1 ZNS), kao i izborne i kontrolne funkcije (čl. 15 st. 2 i 3 ZNS). Upotrebom metoda jezičkog i sistemskog tumačenja zaključujem da je namera zakonodavca bila da kao predstavnike građana označi i NS i pojedinačne poslanike.

Ipak, karakterističan problem u ostvarivanju predstavničke funkcije sastoji se u nedovoljnoj reprezentativnosti poslanika. Najveći broj njih često je nepoznat široj javnosti u Srbiji, a doprinos ovom stanju stvari pružaju, pored organizacije izbornog sistema i načina na koji političke stranke vrše uticaj na funkcionisanje NS, još i prevelik broj poslanika i, istovremeno, nizak nivo njihovih aktivnosti u skupštinskim redovima. Poslanika, dakle, ima *puno* i oni, generalno gledano, rade *malo*.

Broj članova jednodomog parlamenta treba da bude određen na osnovu procena potrebe za racionalnom organizacijom i efikasnošću njegovog rada, kao i za dobro obavljanje predstavničke funkcije. To, pre svega, znači da je potrebno da taj broj bude prilagođen ukupnom broju stanovnika. Iz potpuno razumljivih razloga, ne postoji uporedni standard na tom planu, ali je u najvećem broju zemalja jedan član parlamenta biran u proseku od strane 20 hiljada do 50 hiljada birača,⁸ što predstavlja okvir u koji je lako moguće „smestiti“ Srbiju, u kojoj je jedan poslanik od

⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/00, 57/03 - odluka USRS, 72/03 - dr. zakon, 75/03 - ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 - dr. zakon, 85/05 - dr. zakon, 28/11 - odluka US i 36/11 i 104/09 - dr. zakon.

⁵ Ova zakonska odredba temelji se na čl. 52 st. 2 URS, prema kojem je izborno pravo „opšte i jednako“.

⁶ Prema navedenoj zakonskoj odredbi, „građani imaju „pravo da preko sredstava javnog obaveštavanja budu obavešteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i kandidatima sa izbornih lista“.

⁷ Zakon o Narodnoj skupštini, Sl. gl. RS 9/10.

⁸ M. Pajvančić, Broj poslanika u parlamentu, u: S. Orlović (prir), *Iskušenja parlamentarizma*, Beograd 2013, s. 115.

strane nešto malo preko 27 hiljada birača⁹ Ipak, jedan od najučestalijih predloga u pravcu izmena URS predstavlja poziv na (značajno) smanjenje broja poslanika. Ovaj broj, koji je Ustavom (čl. 100 st. 1) određen na fiksni (apsolutan) način („Narodnu skupštinu čini 250 poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom“), često je kritikovan kao prevelik – reč je o jednoj od najčešćih primedaba na račun rešenja usvojenih u URS.¹⁰ Dakle, broj članova NS treba smanjiti zbog učestalog zahtevanja (stručne i šire) javnosti, koje je utemeljeno na proceni da ovo telo može da obavlja svoje ustavne funkcije sasvim skladno i u bitno manjem sastavu od aktuelnog.

Broj poslanika moguće je smanjiti na četiri načina.¹¹ Pre svega, najjednostavnije bi bilo da umanjen sastav NS bude izričito utvrđen, što je moguće ostvariti prostom jezičkom izmenom odredbe čl. 100 st. 1 URS. Drugi mogući način bio bi taj da Ustavom bude utvrđen samo okviran broj članova NS, uz navođenje njihovog najmanjeg i najvećeg mogućeg broja. Takvi modeli postoje u uporednom pravu, a ustavi Irske iz 1937.¹² i Hrvatske iz 1990. godine¹³ pružaju zanimljive obrasce. Sastav NS može da bude utvrđen i po osnovu trećeg modela – odredbom prema kojoj bi svaki poslanik bio biran od strane određenog broja birača, u skladu sa opštim populacionim kriterijumom. Tada bi taj broj neposredno zavisio od veličine pojedinačno utvrđene izborne jedinice u većinskom izbornom sistemu, odnosno – u slučaju zadržavanja proporcionalnog sistema za izbor poslanika u NS – on bi zavisio od ukupnog broja građana sa pravom glasa. Najzad, prema poslednjem mogućem načinu uređenja ovog problema, broj poslanika ne bi bio precizno utvrđen ni Ustavom ni pratećim zakonskim aktom, već bi varirao shodno rezultatu održanih izbora za NS. Naime, u svrhu isticanja važnosti visine odziva birača na izborima za NS (i broja važećih glasova datih na njima), kao sredstvo za njeno dodatno legitimisanje može da posluži ustavna odredba kojom bi bilo predviđeno da se mandati u NS raspodeljuju nakon što bude utvrđen ukupan broj poslanika i to tako što bi za svako poslaničko mesto na izborima bio zahtevan određeni (minimalni) broj važećih glasova (npr. 40 hiljada). Ovo pravilo – koje bi, istina, moglo da bude realizovano samo u okviru proporcionalnog sistema –

⁹ Broj birača u Srbiji pred izbore za NS održane 16. 03. 2014. godine iznosio je 6.765.998: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1184927>, očitavanje 17. 04. 2015. Istovremeno, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, popisom iz 2011. godine ustanovljeno je da u Republici Srbiji živi 7.186.862 stanovnika (popis nije sproveden na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija), http://popis2011.stat.rs/?page_id=2134&lang=lat, očitavanje: 23. 04. 2014.

¹⁰ Prema: K. Vujić (ur), *Ustav Republike Srbije – nedostaci i potreba za reformom: Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu*, Beograd 2013, s. 15.

¹¹ Zbog značaja ovog pitanja, ne preporučujem uklanjanje pitanja veličine sastava NS iz ustavnog dokumenta, odnosno njegovo prenošenje u oblast zakonodavnog regulisanja.

¹² Čl. 16 st. 2 t. 2 glasi: „Broj članova [Donjeg doma] biće s vremena na vreme utvrđivan zakonom, ali ukupan broj članova neće biti utvrđen tako da bude manji od jednog člana na svakih 30.000 stanovnika, ili veći od jednog člana na svakih 20.000 stanovnika“.

¹³ „Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika (...)“ (čl. 72 Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, NN 85/10; čl. 73 st. 2 nalaže da se tačan broj sabornika određuje zakonom). Slična odredba sadržana je u čl. 62 st. 1 Ustava Makedonije iz 1991, prema kojoj „Sobranje čini između 120 i 140 članova (...)“ (Ustav Republike Makedonije, SVRM 52/1991), te čl. 51 st. 1 Ustava Grčke iz 1975. (tekst na engleskom jeziku dostupan na: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>, očitavanje: 20. 05. 2015) (broj poslanika u parlamentu je između 200 i 300). Zanimljivo je da se u Srbiji broj odbornika u skupštini opštine, kao predstavničkom telu u jedinici lokalne samouprave utvrđuje opštim aktom opštine, s tim što taj broj „ne može biti manji od 19, ni veći od 75“ (čl. 29 Zakona o lokalnoj samoupravi, Sl. gl. RS 129/07 i 83/14 - dr. zakon).

učinilo bi da učešće birača na izborima najneposrednije utiče na broj poslanika, što bi svakako moglo da pozitivno deluje na učvršćivanje veze između građana i poslanika.¹⁴

Prema navedenim predlozima, ustavna odredba bi mogla glasi na jedan od četiri sledeća načina:

Narodnu skupštinu čini 150 poslanika,¹⁵ koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom.

Narodnu skupštinu čini najmanje 125, a najviše 150 poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom.

Broj narodnih poslanika utvrđuje se zakonom i to tako da je jedan poslanik biran od strane najmanje 30 hiljada birača, a najviše od strane 50 hiljada birača.

Broj narodnih poslanika utvrđuje se zakonom i to tako da je jedan poslanik biran od strane najmanje 40 hiljada birača koji daju važeći glas na izborima za Narodnu skupštinu.

Treba biti posebno oprezan da, u slučaju usvajanja rešenja o okvirnom broju poslanika, ne bude ostavljen prostor za političke manipulacije zakonodavca. Pored toga, s obzirom na činjenicu da odredba čl. 3 ZINP ponavlja Ustavom utvrđen broj poslanika,¹⁶ svaka promena URS koja bi imala za predmet uređenje pitanja veličine NS na drugačiji način od postojećeg morala bi da vodi izmeni navedene zakonske odredbe.

3.2. Nedovoljna aktivnost poslanika

Problem sa „vidljivošću“ poslanika uzrokovan je i njihovom nedovoljnom aktivnošću u NS. Ukoliko poslanici neprihvatljivo retko obavljaju svoje dužnosti dolazi do ograničavanja kontrolne, a posredno i predstavničke funkcije NS. Treba istaći da su, počev od februara 2007. (kada je održana konstitutivna sednica NS nakon usvajanja URS), poslanici imali u proseku 104 radna dana godišnje u NS,¹⁷ pri čemu treba imati na umu da URS, u čl. 106 st. 2, nalaže da broj radnih dana u okviru redovnih zasedanja NS ne može da iznosi više od 180 (prvo redovno zasedanje započinje u martu, a drugo u oktobru, a nijedno od njih ne može da traje duže od 90 dana).¹⁸ Ovo znači da su sednice NS u posmatranom periodu održavane nešto češće nego *svakog drugog radnog dana* u okviru rokova određenih Ustavom (što se čini nedovoljnim). Često odsustvo velikog broja poslanika sa sednica NS (odnosno njihovo srazmerno retko obraćanje sa govornice) predstavlja srodan problem, a gotovo da je nemoguće na valjan način rešiti problem *simboličkih* aktivnosti poslanika, kao što je njihovo prisustvo sednicama u svrhu obezbeđenja kvoruma za izglasavanje (važnijih) zakona.

Pravni okvir kojim su propisana prava i obaveze poslanika u radu NS ima prilično apstraktnu sadržinu. Naime, ZNS u čl. 40 st. 1 pobraja spisak prava i dužnosti poslanika, u koje je (pod t. 4) uvršteno i pravo svakog poslanika da „učestvuje u raspravi i odlučivanju o predlogu zakona i

¹⁴ Bliže o prednostima ovakvog rešenja, v. Pajvančić (bel. 8), s. 113.

¹⁵ Ovaj broj može da bude i manji; na primer: 125.

¹⁶ „Narodna skupština Republike Srbije ima 250 poslanika, koji se biraju na četiri godine“.

¹⁷ Analiza je moguća na osnovu podataka dostupnih na: <http://www.otvoreniiparlament.rs/sazivi/>, očitavanje: 19. 04. 2015.

¹⁸ Ovo ograničenje preuzeto je odredbom čl. 48 st. 2 ZNS.

drugih akata na sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela“. Dalje, čl. 45 st. 2 t. 1 ZNS navodi dužnost svakog poslanika da „učestvuje u radu Narodne skupštine i njenih odbora“. Uz to, poslanik je, prema čl. 282 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine (Poslovnik),¹⁹ „dužan da učestvuje u radu Narodne skupštine“, odnosno da „svoje odustvo sa sednice prijavi predsedniku Narodne skupštine, koji o tome obaveštava Narodnu skupštinu“ (čl. 283).

Čini se da je osnovni problem kod pravnog uređenja pitanja aktivnosti poslanika u tome što ne postoji mogućnost kažnjavanja poslanika u slučaju njihovog neopravdanog (i kontinuiranog) odsustva sa sednica NS. Razume se da oduzimanje poslaničkog mandata ne može da bude srazmerna sankcija, s obzirom da bi postojanje pretnje tom (najoštrijom) disciplinskom merom moglo da bude zloupotrebjeno u političke svrhe i stoga opravdano kritikovano. Ne bi mogla da bude razmatrana ni (ponešto zavodljiva) mogućnost usvajanja zakonske odredbe prema kojoj bi poslanici za koje se utvrdi da je njihova aktivnost bila ispod propisanog najnižeg praga u jednom sazivu NS izgubili pravo na vršenje poslaničke funkcije u narednim sazivima (ili u prvom sledećem sazivu). Takvo rešenje nosilo bi ozbiljne posledice u smislu ograničavanja pasivnog biračkog prava građana, koje je garantovano na ustavnom nivou.²⁰ Ipak, teško je pomisliti da bi izricanje *novčanih* kazni od strane nadležnih organa NS moglo da bude shvaćeno kao sredstvo za vršenje *političkog* pritiska na nemarne poslanike. Zato bi novom odredbom Poslovnika, ili, čak (pa još i – bolje), posebnom odredbom ZNS, trebalo da bude uvedena mogućnost izricanja finansijskih sankcija (kojima bi bila umanjena poslanička plata u srazmernom i opravdanom obimu). Ove kazne bi mogle da budu predmet žalbi, u skladu sa procedurom predviđenom zakonom, a podaci o njihovom izricanju svakako bi trebalo da budu dostupne javnosti.

4. Promena izbornog sistema u svrhu veće reprezentativnosti

4.1. Odabir izbornog sistema: proporcionalni, većinski, mešoviti?

Ostvarivanje željenog nivoa reprezentativnosti uvek se nalazi u uzročno-posledičnoj vezi sa odabirom konkretnog izbornog sistema, a URS se – na žalost – nije opredelio ni za jedan određeni izborni sistem. Odredbe čl. 101 i 102 tog propisa neutralne su u smislu ove analize, jer je njihova sadržina ograničena na utvrđivanje proceduralnih aspekata izbora poslanika (mehanizam raspisivanja izbora za NS, konstituisanje saziva NS, imunitet i inkompatibiliteti poslanika itd). Propuštanjem da bliže urede odnosnu materiju, pisci URS odlučili su da zakonodavcu prepuste uređivanje oblasti koja *de facto* spada u materijalno ustavno pravo, pošto zakon kojim se uređuje izborni sistem nije ništa manje nego zakon s ustavnopravnim sadržajem. Iz ovog razloga, svaka izmena Ustava treba da ima za cilj i da u tekstu URS budu sadržane i odredbe o jasnom odabiru izbornog sistema.

Ukoliko proporcionalni sistem, uveden 2000. godine, bude zadržan, potrebno je da u Ustav budu unete najvažnije odredbe zakona koje služe kao izvor prava u ovoj oblasti. Tako bi ustavne odredbe bila praktično saobrazne važećim odredbama čl. 4 st. 1²¹ i st. 2²² i čl. 80²³ ZINP. Detalji

¹⁹ Poslovnik Narodne skupštine, Sl. gl. RS 52/10 i 13/11.

²⁰ Prema čl. 52 st. 1 URS, „svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran“. Slično tome, čl. 53 URS predviđa da „građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije“.

²¹ „Poslanici se biraju u Republici Srbiji, kao jednoj izbornoj jedinici (...)“.

²² „Poslanički mandati raspodeljuju se srazmerno broju dobijenih glasova.“

koji bi se odnosili na materiju organizovanja izbora, kao i bliža uputstva za raspodelu poslaničkih mandata, bili bi (i dalje) utvrđeni zakonom (ZINP). Alternativno, izmenom Ustava mogao bi da bude uveden određeni oblik preferencijalnog izbornog sistema, prema kojem bi birači mogli da iskoriste svoje pravo glasa tako da dodele prioritet određenim kandidatima u okviru pojedinačnih izbornih lista (nezavisno od redosleda koji bi bio zavisio od procena i naklonosti rukovodstava političkih stranaka ili koalicija),²⁴ što bi proporcionalni sistem približilo njegovom personalizovanom podobliku.

U teoriji je rasprostranjena teza prema kojoj većinski sistem omogućuje neposredniju vezu između birača i njihovih izabranika u odnosu na proporcionalni sistem. Većinski sistem bio je u primeni za izbore za NS u periodu od 1990. do 2000. godine, a – uprkos kritikama na račun političkih upliva u izbornu zakonodavstvo u tom periodu – njegovo ponovno uvođenje moglo bi, prema izvesnim ocenama, da doprinese „povećanju nivoa političke odgovornosti, odnosno jačanja veze birača i izabranika“, time što bi „jasno definisane izborne jedinice sa personalizovanim izborom predstavnika“ mogle da dovedu do stalnog praćenja poslaničkih dužnosti od strane birača, o čijim se interesima poslanik stara pri raspravljanju i usvajanju zakona i vršenju drugih dužnosti.²⁵ Istovremeno, stranke bi imale interes da za poslaničke kandidate odrede svoje „sposobnije i uglednije članove“ i time povećaju vlastite izgleda na izborima, dok bi, s druge strane, rad NS u celini mogao samo da bude poboljšan.²⁶

Većinski sistem mogao bi da bude uveden na taj način što bi teritorija Srbije bila izdvojena na onoliko izbornih jedinica koliko se poslanika bira u NS. Ove jedinice bi, dakle, bile jednomandatne i, što je jednako važno, srazmerno određene, uz uvažavanje zahteva za paritetnom teritorijalnom predstavljenošću svih delova zemlje. Izbor poslanika treba da se odvija u dva izborna kruga, s tim što bi u svakoj od izbornih jedinica kandidat koji u prvom krugu dobije poverenje više od polovine birača koji su izašli na izbore i dali glas nekom od kandidata – bio izabran za poslanika iz te jedinice. Reč je, dakle, o *dvokružnom većinskom izbornom sistemu*, sa zahtevom za apsolutnom većinom glasova u prvom, odnosno relativnom većinom u drugom krugu. Kandidate za poslanike mogle bi da predlažu političke stranke, koalicije stranaka i grupe građana, pod uslovom da izborne liste svojim potpisima podrži određen minimalni broj birača u svakoj izornoj jedinici (u skladu sa opredeljenjem zakonodavca). U svrhu onemogućavanja zloupotreba, korisno bi bilo da zakonom bude utvrđen i rok za rezidencijalni uslov za korišćenje pasivnog biračkog prava, tako što bi pravo kandidovanja za poslanika u svakoj izornoj jedinici pripadalo licima koja su na njenoj teritoriji imali prebivalište u određenom (minimalno utvrđenom) periodu pre održavanja izbora (npr. najmanje 12 meseci).²⁷ Tako bi odnosna zakonska odredba glasila:

²³ „Svakoj izornoj listi pripada broj mandata koji je srazmeran broju dobijenih glasova.“

²⁴ Ovakav model na snazi je u Sloveniji, za potrebe izbora pripadnika mađarske i italijanske nacionalne manjine u parlament te zemlje: D. Đukanović, *Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije, Međunarodni problemi*, 4/2006, s. 515.

²⁵ R. Jovović, *Reformom izbornog sistema ka konsolidaciji demokratije*, u: S. Orlović (prir), *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, Beograd 2011, ss. 274-275.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Istina, taj uslov nije određen u zakonskom aktu kojim su uređeni lokalni izbori, jer je jednom njegovom odredbom propisano da za odbornika, uz ispunjenje ostalih uslova, može da bude birano lice koje „ima prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je predložen za odbornika“ (čl. 6 st. 2 Zakona o lokalnim izborima, Sl. gl. RS 129/07, 34/10 – odluka US i 54/11). Ipak, pooštrenje uslova za kandidovanje poslanika za NS ne treba da bude

Za narodnog poslanika može da bude izabran punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ima prebivalište na teritoriji izborne jedinice u kojoj je predložen za poslanika u trajanju od najmanje 12 meseci.

Izmenu URS moguće je izvesti i tako da bude uveden *mešovit*, kombinovani sastav NS (nalik sastavu predstavničkog tela Autonomne pokrajine Vojvodina (APV) u periodu od 2003. do 2014. godine).²⁸ To rešenje bi se sastojalo u utvrđivanju srazmere prema kojoj bi, primera radi, dve trećine sastava NS (100 od 150, odnosno 83 od 125 poslanika)²⁹ bilo birano prema proporcionalnom sistemu, sa celom Srbijom kao jedinstvenom izbornom jedinicom i sa važećim rešenjima na planu određivanja cenzusa (poseban osvrt na pitanje cenzusa biće dat na narednim stranicama).³⁰ Preostali broj poslanika trebalo bi da bude biran prema dvokružnom većinskom sistemu, pri čemu bi svaki od njih bio biran u posebnoj izornoj jedinici, a sve jedinice bile bi zakonom međusobno usklađene u smislu relativno srazmernog broja stanovnika (odnosno, birača). Inače, od nadležnog ministarstva u Vladi Republike Srbije potekao je svojevremeno veoma zanimljiv predlog za uvođenje mešovitog sistema za izbor odbornika u predstavnička tela jedinica lokalne samouprave. Prema odredbama Predloga Zakona o lokalnim izborima iz 2009. godine³¹ (koji nije ni razmatran u NS), o izboru odbornika odlučivao bi broj osvojenih glasova u pojedinačnoj izornoj jedinici, a ne stranka ili koalicija koje bi odbornike kandidovala. Po održanim izborima, mandati bi bili raspodeljeni prema proporcionalnom modelu, dok bi mesta u lokalnim predstavničkim telima bila dodeljena onim kandidatima koji su, gledano pojedinačno po izbornim listama, dobili najveći procenat glasova na izborima. Ukoliko bi bio usvojen ovakav način izbora poslanika u NS, od pomoći bi mogle da budu odredbe (preuzete, izuzev tehničkih usavršavanja, iz navedenog predloga zakonskog propisa) formulisane na sledeći način:

Mandati se raspodeljuju tako što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka pojedina izborna lista podeli brojem od jedan zaključno sa ukupnim brojem poslanika u Narodnoj skupštini. Tako dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, a u obzir se uzima onoliko najvećih količnika koliko se poslanika bira u Narodnu skupštinu. Svaka izborna lista dobija onoliko mandata koliko tih količnika na nju otpada.

Mandati koji pripadaju određenoj izornoj listi dodeljuju se kandidatima sa te liste prema procentu glasova koji su kandidati osvojili u odnosu na ukupan broj upisanih birača u izbornim jedinicama u kojima su kandidovani.

odbačeno samo iz razloga što propis posvećen lokalnim izborima postavlja niži standard (koji, uostalom, može da bude i izmenjen, odnosno, povišen).

²⁸ Izvor za ovaj izborni sistem predstavljala je Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, Sl. l. AP Vojvodine 12/04, 15/04-ispr. i 18/09-promena naziva akta. Od 120 poslanika u Skupštini APV, jedna polovina bila je birana prema proporcionalnom sistemu (pri čemu je teritorija APV predstavljala jednu izbornu jedinicu), a druga – odabirom između pojedinačnih kandidata u 60 izbornih jedinica. Izmenom ovog sistema uveden je „čist“ proporcionalni sistem: v. čl. 48 i 49 Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, Sl. l. AP Vojvodine 23/14 (Pokrajinska skupštinska odluka).

²⁹ Moguće je uvesti i izmenu kojom bi pretežni broj poslanika bio biran po većinskom sistemu, a manji prema proporcionalnom sistemu (isto tako, srazmera u odnosu između broja „većinski“ i broja „proporcionalno“ biranih poslanika može da bude i 1 prema 1).

³⁰ V. deo rada „4.2. Problemi sa koalicionim listama i cenzusom“ (ss. 8-10).

³¹ www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3533-13Lat.pdf+%&cd=1&hl=en-&ct=clnk&gl=rs, očitavanje: 25. 04. 2015.

Kada poslaniku prestane mandat pre isteka vremena na koje je izabran, mandat pripada izbornoj listi sa koje je izabran. Republička izborna komisija rešenjem dodeljuje mandat sledećem kandidatu na izbornoj listi tog podnosioca koji je od preostalih kandidata dobio najveći procenat glasova.

Kakva god odluka da bude doneta u pogledu odabira izbornog sistema za sastav NS, svaki od mogućih modela – proporcionalni, većinski, ili mešoviti – nudi prostor za stvaranje normativnih preduslova za snaženje veze između birača i poslanika. Autor ovih redova predlaže usvajanje poslednjeg analiziranog sistema (u nekoj od mogućih navedenih varijanti), odnosno onog kojim bi bio omogućen mešoviti sastav NS.³²

4.2. Problemi sa koalicionim listama i cenzusom

Izgradnja čvršćeg odnosa između građana i poslanika naročito je otežana zbog toga što u Srbiji političke stranke koriste pravni okvir da bi neuporedivo neposrednije uticale na izbor poslanika u NS nego što to čine birači. Reč je o samo jednom od primera dugotrajnog procesa normativizacije uskih stranačkih interesa u Srbiji. Ipak, jedan od posebnih problema na putu ostvarivanja što vernijeg predstavljanja građana u NS tiče se koalicionih izbornih lista. Koalicije imaju za svrhu poboljšanje izbornog uspeha njihovih pojedinačnih članica; reč je o predizbornom udruživanju stranaka koje je samo po sebi dopušteno (i prisutno u mnogim demokratskim političkim sistemima). Međutim, u Srbiji poseban problem predstavlja okolnost da prisustvo velikog broja koalicionih lista za rezultat ima smanjivanje „vidljivosti“ konkretnih političkih programa pojedinačnih stranaka (o pojedinačnim kandidatima da se i ne govori) u očima građana. Svako rešenje koje bi moglo da bude ponuđeno na tom planu neposredno je vezano za pitanje cenzusa (najmanjeg broja dobijenih glasova koji je neophodan za raspodelu mandata). Naime, u raspodeli poslaničkih mandata učešće uzimaju „samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici“ (čl. 81 st. 1 ZINP). Izuzetak čine stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije, koje „učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali“ (čl. 81 st. 2 ZINP).

Predlog koji bi mogao da doprinese ostvarivanju veće reprezentativnosti poslanika sastojao bi se u propisivanju različitih, *diferenciranih cenzusa* za stranke s jedne i koalicije s druge strane. Ovaj mehanizam poznat je u uporednom izbornom pravu.³³ Razume se, predloženo rešenje treba da bude uvedeno samo u slučaju da u Srbiji bude zadržan proporcionalni izborni sistem (kao i – u delu koji se odnosi na poslanike birane po proporcionalnom modelu – u slučaju usvajanja mešovitog sistema). Posebnu pažnju treba obratiti na činjenicu da je zakonodavac ukinuo cenzus za stranke nacionalnih manjina i koalicije tih stranaka. Iako bi uvođenje stepenovanog cenzusa trebalo, iz razloga pravičnosti, proširiti i na koalicije stranaka nacionalnih manjina, prepreku na tom putu predstavljao bi zahtev iz čl. 20 st. 2 URS, prema čijoj odredbi „dostignuti nivo ljudskih

³² Radikalna promena izbornog sistema (prelaz sa „čistog“ proporcionalnog na većinski) ne bi služila željenoj stabilizaciji političkog sistema i ustavnih institucija i verovatno bi bila predmet oštrih kritika javnosti; ovo je najvažniji argument u prilog usvajanja rešenja o mešovitom izbornom sistemu.

³³ Vrlo oštar stepenovani izborni prag bio je predviđen u Grčkoj od sredine XX veka do 1985; danas je, među evropskim zemljama, diferencirani cenzus prisutan u Rumuniji, Poljskoj i Češkoj Republici: M. Jovanović, *Izborna jedinica, izborni prag i stranački sistem, Srpska politička misao*, 1-2/2006, ss. 42-44.

i manjinskih prava ne može se smanjivati“. S obzirom na činjenicu da obavezi ostvarivanja cenzusa ne podležu liste nacionalnih manjina (čl. 81 st. 2 ZINP), što je sasvim u skladu sa ciljevima zaštite manjinskih prava, ponovno uvođenje bilo kakvog oblika cenzusa za takve liste predstavljalo bi kršenje zajamčenih prava nacionalnih manjina i, posledično, povredu Ustava.

Diferenciran cenzus treba da bude uveden za: 1) pojedinačne stranke i stranke i koalicije nacionalnih manjina, 2) dvočlane koalicije i 3) višečlane koalicije (sa tri i više stranaka-članica). U slučaju usvajanja takvog rešenja, relevantne odredbe ZINP imale bi sledeću sadržinu:

U raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su podnele pojedinačne političke stranke, druge političke organizacije i grupe građana koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali.

U raspodeli mandata učestvuju i izborne liste koje su podnele dve političke stranke, druge političke organizacije i grupe građana koje su dobile najmanje 8% glasova birača koji su glasali.

U raspodeli mandata učestvuju i izborne liste koje je podnelo tri ili više političkih stranaka, drugih političkih organizacija i grupa građana koje su dobile najmanje 12% glasova birača koji su glasali.

Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.

Naravno, konkretne procentualno određene uslove (5% - 8% - 12%) za omogućavanje raspodele mandata koalicionim izbornim listama (koje ne čine stranke nacionalnih manjina) moguće je utvrditi i u drugačijem obimu (npr: 5% - 10% - 15%).

5. Predlozi za pravičnije manjinsko, teritorijalno i rodno predstavljanje

Istraživanje mogućnosti za što je moguće pravičniju (dakle, srazmernu) zastupljenost celokupnog stanovništva Srbije u NS važno je zbog potrebe za dodatnim učvršćivanjem legitimnosti tog tela. Postoji prostor za bolje, odnosno pravednije, parlamentarno zastupanje: nacionalnih manjina, teritorijalnih celina Republike i, najzad, manje zastupljenog pola.

5.1. Predstavljanje nacionalnih manjina i teritorijalna zastupljenost

Efektivno učešće nacionalnih manjina u političkom životu Srbije predmet je uređenja važnih domaćih i međunarodnih pravnih akata (u tom smislu, „Preporuke iz Lunda“ posebno su značajne).³⁴ Ono je nezamislivo bez ostvarivanja što je moguće srazmernije zastupljenosti nacionalnih manjina u NS, što znači da sastav ovog tela treba da više-manje precizno odražava

³⁴ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) usvojila je 1999. u švedskom gradu Lundu (Lund) dokument pod nazivom „Preporuke za efektivno učešće nacionalnih manjina u javnom životu“ (tzv. Preporuke iz Lunda), čiji je važan deo posvećen predlozima za unapređenje parlamentarnog predstavljanja nacionalnih manjina. Taj akt preporučuje da, „u svrhu unapređenja takvog učešća, vlasti često treba da ustanovljavaju posebne aranžmane za nacionalne manjine“. OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note*, September 1999, s. 7.

sastav nacionalne strukture stanovništva Srbije. U tom smislu, izvesne garancije sadržane su u URS, koji, u čl. 14 st. 2, jamči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama u svrhu ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Ustav, pored toga, u čl. 77 st. 1, određuje da „pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije“. Najzad, čl. 100 st. 2 URS predviđa da se u NS obezbeđuju „ravnopravnost i zastupljenost (...) predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom“. Pored izvršenog ukidanja cenzusa za raspodelu mandata u NS za stranke (i koalicije) nacionalnih manjina, politička predstavljenost nacionalnih manjina zajamčena je i na nivou lokalne samouprave.³⁵

Ipak, predstavljenost nacionalnih manjina u NS nije na potpuno zadovoljavajućem nivou.³⁶ Poseban problem predstavlja i okolnost da su nacionalne manjine u Srbiji (mada ih ima puno) brojčano najčešće malobrojne, što ostavlja bez odgovora pitanje obezbeđivanja njihovog predstavljanja u NS bez diskriminacije neke od njih.³⁷

Moguća rešenja treba da budu razvrstana shodno odabiru izbornog sistema. Tako bi zadržavanje proporcionalnog modela podrazumevalo uvođenje *garantovanih mesta* u NS za predstavnike nacionalnih manjina. To bi moglo da bude učinjeno po uzoru na odredbu čl. 40a st. 1 ZINP, koja predviđa da svaka izborna lista mora da sadrži najmanje trećinu kandidata pripadnika manje zastupljenog pola na listi. Značilo bi to da bi među svakih pet³⁸ kandidata po redosledu na svakoj listi koja nije podneta od stranke (ili koalicije stranaka) nacionalnih manjina, moralo da se nađe ime najmanje jednog kandidata koji je pripadnik nacionalne manjine. U skladu sa rezultatima zvaničnog popisa, moguće je utvrditi posebna sredstva za omogućavanje ravnomernog predstavljanja *pojedinačnih nacionalnih manjina* na listi i to tako što bi najmanje svaki osmi ili deseti kandidat na listi morao da bude pripadnik mađarske, bošnjačke ili romske zajednice, svaki šesnaesti ili dvadeseti – pripadnik neke od preostale dve zajednice od navedenih, a svaki dvadeset četvrti ili trideseti – pripadnik treće zajednice od navedenih. Primenom istog načela bila bi garantovana zastupljenost i drugih (malobrojnijih) nacionalnih manjina na izbornim listama, a posledično i u NS. Najzad, zakonodavac bi trebalo da ispravi jedno očigledno nedosledno rešenje sadržano u čl. 43 st. 1 ZINP, prema kojem je – nezavisno od toga da li je reč o strankama nacionalnih manjina ili ne – za potvrđivanje svake izborne liste neophodno najmanje 10 hiljada potpisa birača. Ovaj broj bi svakako trebalo smanjiti (na 5 hiljada potpisa) kao uslov za potvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija.³⁹

³⁵ Zakon o lokalnim izborima (bel. 27), u čl. 9, predviđa da se u jedinicama lokalne samouprave sa stanovništvom mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje „srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinice lokalne samouprave, u skladu s Ustavom i ovim zakonom“.

³⁶ Upućeni autori ističu da nacionalne manjine u Srbiji (sa izuzetkom mađarske nacionalne manjine) nisu u dovoljnoj meri reprezentovane u NS: V. Pavlović, Politički uticaj parlamenta u državi i društvu, u: S. Orlović (prir), *Iskušenja parlamentarizma*, Beograd 2013, s. 25; M. Jovanović, Socijalna struktura Narodne skupštine Republike Srbije od 1990. do 2008. godine, u: S. Orlović (prir), *Iskušenja parlamentarizma*, Beograd 2013, ss. 137-138.

³⁷ J. Lončar, Izborna formula i reprezentacija manjina, u: Z. Stojiljković/D. Spasojević (ur), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd 2011, ss. 147-148.

³⁸ Prema rezultatima zvaničnog popisa iz 2011, u Srbiji živi nešto iznad 17% pripadnika nacionalnih manjina, http://popis2011.stat.rs/?page_id=2134&lang=lat, očitavanje: 11. 04. 2015.

³⁹ Ispravnije rešenje sadržano je u Pokrajinskoj skupštinskoj odluci. Političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije mogu da predlažu kandidate za poslanike u Skupštinu APV ukoliko izbornu listu podrži najmanje 3 hiljade birača (čl. 25 st. 3), što predstavlja dvostruko niži brojčani standard u odnosu na opšti zahtev iz st. 1 istog člana, koji predviđa da svaku listu mora da podrži najmanje 6 hiljada birača.

Ako izborne reforme budu podrazumevale uvođenje većinskog (ili, barem, mešovitog) izbornog modela, jedino zaista efektivno sredstvo za adekvatno predstavljanje nacionalnih manjina činilo bi formiranje posebnih teritorijalnih celina kao izbornih jedinica kojima bi se odstupalo od opšteg pravila za njihovo formiranje. Dakle, primera radi, ukoliko bi prema opštem modelu stvaranja jednočlanih izbornih jedinica, svaka od njih bila kreirana na teritoriji na kojoj živi oko 30 hiljada građana (ili birača), korisno bi bilo da teritorijalne celine (opštine) na kojima su koncentrisani pripadnici određene nacionalne manjine (ili više nacionalnih manjina) budu izdvojene na veći broj izbornih jedinica, što bi značilo da bi u tim jedinicama poslanik bio biran od strane manjeg broja birača u odnosu na proseku u Republici (primera radi, od strane 15 hiljada birača). Takvo rešenje ne bi moralo da ima za rezultat veći broj poslanika iz redova nacionalnih manjina (na primer, romska nacionalna manjina *nije* teritorijalno koncentrisana),⁴⁰ ali bi takva mogućnost ipak njime bila povećana. Uz to, i u slučaju zadržavanja proporcionalnog sistema bilo bi moguće zakonom obavezati registrovane stranke (osim stranaka nacionalnih manjina) da podnesu liste sa uravnoteženim nacionalnim (etničkim) sastavom i kandiduju određeni minimalni broj pripadnika *različitih* nacionalnih manjina (na primer, jednu četvrtinu) u izbornim jedinicama širom zemlje. Može se pretpostaviti da bi u tom slučaju svoje kandidate iz redova nacionalnih manjina stranke kandidovale upravo u sredinama u kojima je veća zastupljenost manjina u strukturi stanovništva.

Najzad, zakonodavac je propustio da predvidi pouzdane mehanizme za omogućavanje srazmerne predstavljenosti užih teritorijalnih celina (opština) u NS. Naime, predstavničko telo Srbije odlikuje „značajni deficit reprezentativnosti“ kada je reč o zastupljenosti njenih administrativnih delova, što se ogleda u podatku da u mnogim sazivima NS nije bilo ni jednog jedinog poslanika iz više od polovine opština.⁴¹ I u postojećem sazivu NS (konstituisanom 16. aprila 2014), dvocifren broj poslanika dolazi iz samo 4 grada (i niti iz jedne opštine), dok svega 78 opština (od ukupno 150)⁴² ima svoje predstavnike.⁴³ Ovaj problem je (delimično) rešiv *ipso facto* ukoliko bude uveden većinski, odnosno mešoviti sistem za izbor poslanika. Ipak, ako proporcionalni sistem bude bio zadržan i u budućnosti, najjednostavnije bi bilo izvršiti izmenu ZINP tako da bi prihvatanje listi stranaka i koalicija (osim onih koje su registrovane kao stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije) bilo uslovljeno srazmernim dodeljivanjem mesta na njima kandidatima iz različitih opština.

5.2. Ravnopravnije predstavljanje polova

Za razliku od problema nedovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina i nezadovoljavajućeg nivoa teritorijalne predstavljenosti, čini se da je rodni balans u sastavu NS (brojčani odnos srazmere između poslanika muškog i ženskog pola) kvalitetno pravno uređen. Zahtevi iz čl. 15⁴⁴ i čl. 100 st. 2⁴⁵ URS su na ovom planu adekvatno uvaženi, a linearni razvoj zastupljenosti žena u

⁴⁰ Lončar (bel. 37), s. 149.

⁴¹ Pavlović (bel. 36), s. 25.

⁴² Njihov spisak sadržan je u čl. 16 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Srbije, Sl. gl. RS 129/07.

⁴³ Analiza je obavljena na osnovu podataka dostupnih na: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-sastav-poslanicke-grupe.901.html>, očitavanje: 23. 04. 2015.

⁴⁴ „Država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti“.

⁴⁵ „U Narodnoj skupštini obezbeđuju se ravnopravnost i zastupljenost polova (...), u skladu sa zakonom“.

NS dugovan je kvalitetnom normativnom okviru.⁴⁶ Naime, čl. 40a st. 1 ZINP predvideo je da „na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (...) mora biti najmanje po jedan kandidat – pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi“, a gotovo identična odredba sadržana je u propisima koji se odnose na lokalno⁴⁷ i pokrajinsko⁴⁸ izborno zakonodavstvo. Rodno senzitivni pristup ustavotvorca pretočen je u praksu: u postojećem sazivu NS, 34% njenog sastava (85 od ukupno 250 poslanika) čine žene. Uporedno gledano, to predstavlja veoma visok nivo zastupljenosti žena u parlamentu.⁴⁹

Upravo zato što je uvođenjem zakonskih kvota za kandidovanje broj ženskih članova NS porastao do više od jedne trećine, svaki napor na planu daljeg podizanja nivoa predstavljenosti manje zastupljenog pola treba da se temelji na sistemu kvota, i to bez obzira na odabrani model izbornog sistema. Ove kvote moguće je promeniti tako da, umesto postojeće trećine, može da bude zajemčen i viši postotak učešća manje zastupljenog pola u NS (npr. 40%, ili čak i više). U tom slučaju, za dalje ostvarivanje željene rodne strukture dovoljna bi bila jednostavna izmena odredbe čl. 40a st. 1 ZINP, tako da ona glasi ovako:

Na izbornoj listi među svakih pet kandidata po redosledu na listi (prvih pet mesta, drugih pet mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po dva kandidata - pripadnika onog pola koji je manje zastupljen na listi.

Zakonsko rešenje bi trebalo da uključi i uvođenje *korektivnog pravila o kvotama*. Naime, u slučaju prestanka mandata kandidata koji je pripadnik manje zastupljenog pola na listi, mandat bi bio dodeljen kandidatu koji je pripadnik istog pola.⁵⁰ S obzirom da dodeljivanje mandata koje bi bilo vršeno isključivo prema pravilu redosleda kandidata na listi može da ugrozi dostizanje željenog nivoa reprezentovanosti polova u NS, reč je o veoma korisnom predlogu, koji bi trebalo da bude uvažen i u slučaju prestanka mandata kandidata koji su se na određenim mestima na listama našli zahvaljujući primenom principa kvota, shodno predlozima koji su, u svrhu predstavljanja nacionalnih manjina, odnosno teritorijalne reprezentativnosti NS, navedeni u ovom radu.⁵¹

6. Posebna rešenja za ostvarivanje veće reprezentativnosti

Poslednje dve potrebne izmene postojećih propisa usko su vezane za dve opšte karakteristike političkog sistema u Srbiji, koje za posledicu imaju umanjeni politički (i, neizbežno, ustavni) značaj NS, ali i samih poslanika. Oba navedena problema odnose se na (uveliko realizovanu) opasnost od konfuzije značaja predsedničkih i parlamentarnih izbora u očima birača, što za posledicu ima ograničavanje željenog obima neposrednosti između građana i poslanika, te time i osujećenje pune legitimnosti NS.

⁴⁶ Zastupljenost žena u strukturi poslanika beleži konstantan rast, a 1990, svega 1,6% sastava NS činile su žene. Jovanović (bel. 36), s. 140.

⁴⁷ Čl. 30 st. 3 Zakona o lokalnim izborima (bel. 27).

⁴⁸ Čl. 27 st. 3 Pokrajinske skupštinske odluke.

⁴⁹ Srbija se na tom planu nalazi na 12. mestu u Evropi i 25. mestu na svetu, a predstavljenost žena u NS procentualno je viša i u odnosu na zemlje poput Austrije, Luksemburga, Švajcarske i druge, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, očitavanje: 11. 05. 2015.

⁵⁰ M. Pajvančić, Kvote kao instrument politike jednakih mogućnosti, u: S. Orlović (ur), *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, Beograd 2011, s 254.

⁵¹ V. deo rada „5.1. Predstavljanje nacionalnih manjina i teritorijalna zastupljenost“ (ss. 10-12).

6.1. Zabrana istovremenog održavanja izbora

Još od uvođenja višestranačkog sistema u Srbiji (decembra 1990) često se dešavalo da se neposredni izbori za predsednika Republike⁵² održavaju istovremeno kada i izbori za NS. Bez obzira da li je reč o periodu između 1990. i 1992. (kada je izborni sistem za izbor NS bio organizovan po većinskom modelu), ili onom koje traje od 1992. do danas, jedna od najznačajnijih političkih posledica ove činjenice sastoji se u tome da je pozicija NS „natkriljena (...) snažnim autoritetom neposredno biranog šefa države“.⁵³ To je značilo da je kandidat koji je u tim okolnostima bio biran na dužnost predsednika Republike uspevao da svoj opšti politički uticaj *de facto* „prenese“ na izbornu listu političke stranke iz koje je potekao i koja ga je kandidovala na izborima.

Ovakvo „mešanje“ predsedničkih i parlamentarnih izbora snižava stepen zainteresovanosti birača za personalni sastav izborne liste (u proporcionalnom sistemu), ili ponudu kandidata (u većinskom sistemu). Uspeh kandidata na izborima za NS tada u najvećoj meri zavisi od nivoa podrške koju na izborima ostvaruje kandidat za predsednika Republike (bez obzira na to da li on u tom trenutku dužnost predsednika Republike već vrši ili ne). Važno je da „istovremeni parlamentarni i predsednički izbori otvaraju prostor za sinergijski efekat“, donoseći prednost na izborima za NS „partiji koja ima (naj)jačeg predsedničkog kandidata“, pa su se tako u Srbiji „neposredni izbori za predsednika Republike direktno odražavali na rejtinge partija i njihove izborne rezultate na parlamentarnim izborima“.⁵⁴

Pravno rešenje ovog problema sastojalo bi se u uvođenju ustavne (pre nego zakonske) norme, kojom bi bilo onemogućeno održavanje predsedničkih izbora i izbora za NS ne samo u istom danu, nego, čak, u relativno dugom vremenskom razmaku (npr. 6 meseci). Pravo mesto za njeno uvođenje bio bi član 101 URS, koji je posvećen izboru poslanika i konstituisanju NS. Njen tekst, u formi novog čl. 101 st. 2, može da bude ovakav:

Izbori za narodne poslanike mogu da budu održani najranije 180 dana nakon dana održavanja izbora za predsednika Republike i najkasnije 180 dana pre dana u kojem će izbori za predsednika Republike biti održani.

Na žalost, ovakvo rešenje moglo bi da proizvede problem na planu primene odredbe čl. 114 st 2. URS, kojom je uređeno pitanje raspisivanja izbora za predsednika Republike,⁵⁵ što bi za posledicu moglo da ima (nedopustivu) relativizaciju ograničenja dužine trajanja predsedničkog mandata od pet godina iz čl. 116 st. 1 URS.⁵⁶ Stoga bi predloženo rešenje trebalo da se odnosi samo na zabranu istovremenog održavanja predsedničkih i *redovnih* parlamentarnih izbora. Tako, predložena odredba ne bi mogla da bude primenjivana u slučaju nastupanja okolnosti iz čl. 109 URS, koje se odnose na raspuštanje NS (odnosno, na raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora).

⁵² Prema čl. 114 st. 1 URS, „predsednik Republike bira se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom“.

⁵³ Jovanović (bel. 36), s. 136.

⁵⁴ S. Orlović, Partijski sistem Srbije, u: S. Orlović (prir), *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, Beograd 2011, s. 46.

⁵⁵ „Izbore za predsednika Republike raspisuje predsednik Narodne skupštine 90 dana pre isteka mandata predsednika Republike, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana, u skladu sa zakonom.“

⁵⁶ „Mandat predsednika Republike traje pet godina i počinje da teče od dana polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom.“

Uz sve navedeno, mišljenja sam da, u odsustvu dokaza o navedenom sinergetskom efektu između lokalnih i pokrajinskih s jedne i parlamentarnih izbora s druge strane, nije potrebno brisati postojeće odredbe iz čl. 8 st. 4 Zakona o lokalnim izborima⁵⁷ i čl. 19 st. 5 Pokrajinske skupštinske odluke,⁵⁸ koje su posvećene uređenju organizacije izbora za odbornike u lokalnim predstavničkim telima, odnosno za članove Skupštine AP Vojvodina, u slučaju istovremenog održavanja izbora za NS.

6.2. Ukidanje nosilaca izbornih lista

Sličan problem javlja se i onda kada se predsednički izbori ne održavaju istovremeno kada i izbori za NS. Naime, pošto u Srbiji predsednik Republike na izborima za NS po pravilu pruža podršku izbornoj listi stranke koja je i njega kandidovala na predsedničkim izborima (odnosno, njenim kandidatima), potrebno je da budu uvedene posebne mere za zaštitu odnosa između birača i poslanika i onda kada ne postoji vremenska koincidencija održavanja izbora za NS i za predsednika Republike.

Jedna od mogućnosti sastoji se u ograničavanju prava visokih funkcionera političkih stranaka da davanjem svoje neposredne podrške kandidatima sa određene izborne liste vrše značajan uticaj na izbor poslanika. To bi moglo da bude ostvareno izmenom odredaba ZINP koje se odnose na *nosioca izborne liste*. Naime, odredbom čl. 42 st. 1 ZINP predviđeno je da se naziv izborne liste na izborima za NS određuje „prema nazivu političke stranke koja podnosi listu, a u naziv se može uključiti ime i prezime lica koje politička stranka odredi kao nosioca izborne liste“, dok je u st. 4 istog člana, navedeno da „lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za narodnog poslanika“. Najzad, najupadljiviji ustupak interesima političkih stranaka (a time i najveći normativni generator problema na koji se ukazuje u ovom delu rada) predstavlja dopuštenje iz čl. 42 st. 5 licu koje je određeno kao nosilac izborne liste da bude „kandidat za drugi državni organ za koji se istovremeno sprovode izbori“.

Smatram da poistovećivanje čitavih izbornih lista sa njihovim nosiocima treba da bude onemogućeno, jer ono ne doprinosi željenoj personalizaciji poslaničkih kandidata, odnosno budućih poslanika. Posebno treba sprečiti nastanak situacija u kojima se kao nosioci određene izborne liste pojavljuju: predsednik Republike, kandidati na izborima za tu funkciju, predsednik Vlade Srbije i članovi Vlade (što je bio slučaj u skorijoj prošlosti Srbije). Potrebno je, stoga, da odredbe čl. 42 st. 1 i st. 5 ZINP budu brisane, pa čak i da u ovaj zakonski propis budu uvedene i posebne odredbe kojima bi bilo zabranjeno navođenje imena ličnosti koje zauzimaju značajne državne funkcije (ali i imena kandidata za predsednika Republike) kao nosioca izbornih lista. U zavisnosti od stava zakonodavca o ovom problemu, mogla bi da bude uvedena i opšta zabrana postojanja nosilaca izbornih lista na izborima za NS (ali i na lokalnim i pokrajinskim izborima).

⁵⁷ „Kada se istovremeno održavaju izbori za odbornike i izbori za narodne poslanike Narodne skupštine, poslove biračkih odbora na sprovođenju izbora za odbornike obavljaju birački odbori obrazovani za sprovođenje izbora za narodne poslanike.“

⁵⁸ „Kada se istovremeno održavaju i izbori za narodne poslanike Narodne skupštine ili izbori za odbornike u skupštinu opštine odnosno grada, poslove biračkih odbora na sprovođenju izbora za poslanike u Skupštinu mogu da obavljaju odbori obrazovani za izbore za narodne poslanike Narodne skupštine ili izbore za odbornike u skupštinu opštine odnosno grada, ukoliko se to odredi aktom Pokrajinske izborne komisije.“

7. Zaključak

Veća reprezentativnost poslanika može da bude ostvarena nizom intervencija u Ustav i predmetne zakone. Predložene izmene imaju za neposredni cilj dostizanje višeg stepena zastupljenosti određenih grupa građana u NS, ali i stanovništva Republike u celini. To je rezultat koji može da bude ostvaren samo svojevrsnim „oslobađanjem“ poslanika (i kandidata za poslanike) od postojećih „stega“ političkih stranaka čiji su oni članovi. Naravno, nije moguće (ali ni poželjno) svako raskidanje veze između stranaka i članova predstavničkog tela. Pošto stranke vrše važnu funkciju oblikovanja i formulisanja političkih težnji birača, pa samim tim i predstavljanja interesa građana u celini, učvršćivanje bližeg dodira između građana i članova NS može na elegantan način da bude ostvareno unošenjem izmena u postojeći normativni okvir, bez težnji za drastičnim ograničavanjem uloge stranaka u političkom (izbornom) sistemu.

Funkcija reprezentacije jedna je od važnijih dužnosti poslanika, a važeći pravni okvir u Srbiji samo u izvesnoj meri nudi smernice za njeno verodostojno ostvarivanje. Stoga je, u svrhu njene što bolje realizacije, potrebno preduzeti mere kako bi poslanici (i kandidati na izborima za NS) bili „vidljiviji“ u očima birača i javnosti u celini.

Neke od tih mera zahtevaju izmene URS i u njih su ubrajaju: (1) smanjenje broja poslanika sa 250 na 150 (ili 125); (2) konstitucionalizacija izbornog sistema (bez obzira na to da li bi on bio proporcionalan, većinski, ili mešoviti) kojom bi bila omogućena što bolja personalizacija sastava NS, kao i: (3) uvođenje zabrane održavanja izbora za NS ukoliko od datuma održavanja poslednjih izbora za predsednika Republike nije proteklo najmanje 180 dana, odnosno ukoliko predsednički izbori treba da budu održani u navedenom vremenskom periodu u budućnosti. Pritom, reklo bi se da NS ima obavezu da, nakon usvajanja ustavnih izmena dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika (u skladu sa čl. 203 st. 3 URS), akt o promeni Ustava (po svim predmetnim pitanjima) dostavi građanima na izjašnjavanje putem referenduma, s obzirom da čl. 203 st. 7 URS predviđa da je NS „dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na (...) uređenje vlasti (...)“. Naime, struktura ustavnog dokumenta podrazumeva da se pod pojmom „uređenje vlasti“ podrazumeva izuzetno velik broj ustavnih pitanja, uključujući i ona čija je izmena predložena u ovom radu.⁵⁹

Na nivou podustavnih opštih pravnih akata, potrebno je uneti izmene i dopune u postojeće zakonske propise koji se odnose na izborni sistem. Ovim izmenama i dopunama potrebno je uvesti sistem novčanog kažnjavanja za poslanike koji u nedovoljnoj meri vrše svoje poslaničke dužnosti i odrediti stepenovani izborni prag za koalicije stranaka (sa izuzetkom koalicija stranaka nacionalnih manjina), i to različit za dvočlane i višečlane koalicije. Zatim, preporučuju se zakonske izmene kojima bi bile uvedene kvote u svrhu ravnopravnije zastupljenosti nacionalnih manjina i svih delova teritorije Republike u NS, dok postojeće kvote za zastupljenost rodova treba povisiti sa jedne trećine na (najmanje) dve petine mesta na pojedinačnim izbornim listama (uz uvođenje korektivnog pravila o rasporedu mandata, kako bi željeni nivo predstavljenosti bio dodatno garantovan). Najzad, kategorija nosilaca izbornih lista na izborima za NS trebalo bi da bude ukinuta, ili, barem, njena upotreba ograničena tako da nosioci izbornih lista ne bi mogla da budu lica koja vrše istaknute državne funkcije.

⁵⁹ Čitav peti deo URS (čl. 98-165) nosi naziv „Uređenje vlasti“.

Izvestan broj predloženih rešenja preuzet je po uzoru na uporedne ustavne modele, ali posebno je važno to što su neki od preporučenih mehanizama već sadržani u zakonodavstvu Srbije koje se odnosi na izbore za lokalna predstavnička tela i na pokrajinske izbore, odnosno u ranijim predlozima opštih akata. Ovaj podatak predstavlja dobar pokazatelj, pošto se na osnovu njega može pretpostaviti da je reformu izbornog sistema u Srbiji moguće zasnovati na sintezi činjeničnih nalaza (autorskih preporuka) i pojedinih rešenja iz domaćeg pravnog okvira. Ipak, neki od najvažnijih elemenata reforme izbornog sistema zahtevaju izmenu postojećih ustavnih rešenja, od kojih bi se najznačajniji sastojao u određivanju konkretnog modela izbornog sistema u tekstu samog Ustava.