

Prof. dr Danilo SAVOVIĆ\*

Dr. Dragan PRLJA\*\*

Dr. Danica SAVOVIĆ\*\*\*

## UTICAJ IZBORNOG ZAKONODAVSTVA NA FUNKCIONISANJE USTAVNOPRAVNOG SISTEMA

### Apstrakt

*Tradicionalni postulati o podele vlasti, koji su bili temelj na kome su funkcionisali ustavnopravni sistemi danas se sve više udaljavaju od izvornih principa. Jedan od glavnih razloga je promenjena uloga države koja se sve više manifestuje kroz koncepciju socijalne funkcije što podrazumeva vršenje javnih službi kao delatnosti kojima se zadovoljavaju sve izraženije potrebe građana. Uloga parlamenta se menja prema izvršnoj vlasti, pa je u praksi često veoma teško ili gotovo nemoguće ostvariti koncept odgovorne vlade pred parlamentom. S druge strane, parlament gubi ekskluzivitet jedinog nosioca zakonodavne delatnosti, kroz koncept prenete nadležnosti za donošenje određenih propisa na izvršnu vlast. Na promenjenu funkciju različitih grana vlasti, kao i njihov uzajamni odnos i ravnotežu utiče više faktora od kojih je jedan i izborni sistem. Naime, način izbora poslanika, kao i izbor šefa države može u značajnoj meri odrediti položaj i odnos legislative i egzekutive, položaj šefa države. U radu se ukazuje na meru tog uticaja i posledice koje izorno zakonodavstvo ima na položaj, funkcije i nadležnosti nosioca državnih funkcija, odnosno na funkcionisanje ustavnopravnog sistema u savremenim uslovima.*

*Ključne reči:* ustavnopravni sistem, podela vlasti, organizaciono načelo, izborni sistem, funkcije državne vlasti.

### 1. UVOD

Ako se parlamentarizam shvati kao sistem opštenarodnog predstavništva koji je osnov za ostvarivanje prava i sloboda građana, onda je za očekivati da parlament kao telo u kome se realizuje koncept o narodnom suverenitetu i demokratskom karakteru vlasti donose odluke koje odražavaju tu volju. U praksi, parlament nije samo predstavništvo svih građana, već on istovremeno kao političko predstavništvo, pored građana koji su ga birali, reprezentuje i političke partije, odnosno poslanike koje su kandidovale političke stranke.

Zato su proces izbora, način kandidovanja za poslanike, kriterijumi koji određuju sastav i strukturu parlamenta, jednom rečju izorno zakonodavstvo jedan od značajnih činilaca ne samo u procesu konstituisanja parlamenta, nego i u realizaciji volje građana u političkoj i uopšte društvenoj praksi. Ovo naročito što postoji raskorak

\* Visoka zdravstvena škola strukovnih studija, Beograd

\*\* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

\*\*\* Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

između teorijskog koncepta parlamentarizma i njegovog normativnog izraza u ustavnopravnom sistemu pojedine zemlje.

Postoji više faktora koj utiču na dizajniranje pravno-političkog ambijenta koji dovode do većeg ili manjeg odstupanja u praksi od zamišljenog teorijskog koncepta mesta i uloge parlamenta u parlamentarnom sistemu. Među brojnim faktorima koji u većoj ili manjoj meri utiču na stvarnu ulogu i položaj najvišeg predstavničkog tela u državi, svakako spadaju i izbori na osnovu kojih se konstituše parlament i što je takođe važno, kako on u praksi funkcioniše. Izbori, odnosno rezultati izbora (izbor narodnih predstavnika), odnosno izborno zakonodavstvo u krajnjoj meri određuje da li će se ostvariti interesi birača u praksi, pa samim tim utiče i na funkcionisanje ustavnopravnog sistema zemlje u celini.

Pošto su prisutne različite tendencije koje normativni koncept ostvarivanja autentične volje građana izražene na izborima u najmanju ruku dovode u pitanje, politički subjekti nastoje da određenim mehanizmima i instrumentima otklone nastale neusklađenosti i stvore takav politički i društveni ambijent koji će postojeće neusklađenosti svesti na minimum. Instrumenti kojima država nastoji da pacifikuje postojeće različitosti koje dovode do odstupanja u praksi primarnog koncepta izražavanja stvarne volje građana, izražavaju se putem donošenja propisa koji regulišu te procese - kroz izborno zakonodavstvo.

## **2. PARLAMENTARNI SISTEM KAO OKVIR I AMBIJENT IZRAŽAVANJA VOLJE GRAĐANA**

Kada je reč o izražavanju volje birača u kreiranju osnovnih političkih odnosa u društvu, onda mislimo na parlamentarni režim u čijim okvirima i po čijim pravilima se odvija taj proces. Parlamentarizam se kao demokratska tekovina zasniva na poštovanju načela podele vlasti. Ovo načelo podrazumeva da jedna vlast, ma koja da je u pitanju, ne dozvoli da sve kompetencije i nadležnosti uređuje svojom voljom, već da volja jedne grane vlasti mora biti ograničena voljom druge. Drugim rečima, različite državne funkcije moraju biti ograničene funkcijama druge vlasti i biti u svojevrsnoj ravnoteži. Ovaj ekvilibrijum državnih vlasti garancija je demokratskog poretka i brana protiv samovolje i arbitrnosti koja pre ili kasnije vodi ka autoritativnom režimu.

Istorija parlamentarizma svedoči o stalnim nastojanjima i naporima za sprovođenje koncepta podele vlasti i poteškoćama na koje su u praksi nailazili zagovornici ovog demokratskog dostignuća čije korene nalazimo u Engleskoj u dokumentu iz 1215 godine.<sup>1</sup>

Međutim, istorijat borbe za ostvarivanje ideala parlamentarizma koji je trajao nekoliko vekova, svedoči o stalnom nastojanju da se postigne željeni stepen ravnoteže između različitih oblika državnih funkcija. Nažalost periodi u kojima je jedna

<sup>1</sup> Ako apstrahujemo različite oblike demokratskog predstavljanja narodne volje koja su bila prisutna još u antičkom periodu, onda se može reći da Engleska predstavlja kolevku parlamentarizma. U tom smislu, istorija parlamentarizma svedoči o jednom dosta dugom trajanju konstituisanja opštepredstavničkog tela koje počinje od druge dekade trinaestog veka od donošenja *Magna carta libertatum*, odnosno *Velike povelje slobode*, sve do sedamnaestog veka (1621. godine) kada je Donji dom parlamenta na svom zasjedanju koje je, istina, sazvaio monarh, ali bez njegove saglasnosti, iskoristio pravo da „raspravlja o bilo kojoj temi“ i bez kraljeve intervencije.

vlast imala prioritet, pa čak i apsolutnu prevlast nad drugim državnim vlastima, bili su mnogo duži, nego politička praksa demokratske „kohabitacije“ i ravnoteže različitih oblika, odnosno grana vlasti.

Posebno je interesantan položaj i uloga parlamenta u odnosu na egzekutivu i sudsku vlast. Ovo, između ostalog, zbog toga što je zakonodavna vlast, ne samo najviša u kreiranju prava (ustava, zakona i ostalih propisa), nego i vlast koja po svom izvornom karakteru nastaje putem volje građana izraženene posredno i slobodno na izborima. Drugim rečima, parlament kao demokratski oblik organizacije vlasti počiva na pretpostavci reprezentativnosti. To znači da građani putem slobodno izražene volje biraju svoje predstavnike koji izražavaju narodnu volju kroz instituciju parlamenta. Međutim, kako će se taj koncept realizovati u praksi, odnosno koliko će autentična volja građana moći da se realizuje, zavisi od mnogih faktora. Među značajnim razlozima koji utiču na poštovanje volje građana spada tip izbornog sistema i njegovi različiti modaliteti. Tako se razlikuju mogućnosti ostvarivanja izborne volje građana u uslovima slobodnog mandata, od imperativnog modela, kao što su različite i mogućnosti ostvarivanja volje birača u modelu većinskog od proporcionalnog tipa izbornog sistema. Ostvarivanje interesa birača takođe zavisi i od drugih normativnopravnih rešenja koja uzimaju u obzir mnogobrojne faktore reprezentativnosti koji se takođe uređuju propisima iz domena izbornog zakonodavstva.

### 3. UTICAJ IZBORNOG ZAKONODAVSTVA NA FUNKCIONISANJE POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA

Kad govorimo o parlamentarnom obliku organizacije vlasti onda imamo u vidu demokratsko političko društvo sa svim karakteristikama toga sistema. Jedan od elemenata koji odlikuje demokratski oblik parlamentarizma predstavljaju slobodni izbori putem kojih se manifestuje demokratski kapacitet jednog društva i putem kojih građani učestvuju u procesu demokratskog konstituisanja vlasti. Pri tome je neophodno da izbori budu slobodni i da građani neposredno i po sopstvenom uverenju glasaju za onu političku opciju za koju smatraju da može doprineti izražavanju njihovih političkih stavova i realizaciji njihovih interesa. Građani će to najčešće činiti izborom svojih reprezentenata u predstavničko telo - parlament, pa će poslanici kao njihovi izabrani predstavnici izražavati opštu volju građana.<sup>2</sup>

Ovaj opšti teorijski koncept konstituisanja parlamenta i drugih oblika vlasti biva kroz različita normativnopravna rešenja u manjoj ili većoj meri modifikovan u praksi.

U onim državama gde se u većoj meri primenjuje princip podele vlasti, izabrani organi će biti podvrgnuti permanentnoj kontroli i ograničenju svih oblika državne vlasti. U tim situacijama izabrani predstavnici naroda biće u stanju da putem svoga delovanja odluke donose u interesu celog društva. S druge strane, ukoliko izborni sistem favorizuje postupanje izabranih predstavnika građana da donose odluke koje su prvenstveno u interesu partijskih ili drugih uskih interesa, dovodi se u pitanje i sam politički legitimitet onih koji bi trebali da budu predstavnici opšte volje.

<sup>2</sup> Građani se mogu izjašnjavati i donositi odluke i na druge načine kao što je referendum, narodna inicijativa i sl., ali su izbori najčešći i najrasprostranjeniji vid izražavanja slobodne i neposredne volje građana.

Drugim rečima, izborni zakonodavstvo može u manjoj ili većoj meri doprineti izgradnji društva i funkcionisanju njegovih institucija u pravcu njegovog demokrat-skog razvoja ili u suprotnom pogodovati demontaži demokratskih kapaciteta i skretanju ka nedemokratskim, odnosno autokratskim oblicima vlasti.

Zato je neophodno uspostaviti pravila i procedure koje će afirmisati i pogodovati razvoju društva u pravcu afirmacije i realizacije utvrđenih demokratskih politika pomoću kojih će se na optimalan način realizovati u praksi opšta volja i opšti interes građana.

### 3.1. Tip izbornog sistema

Konstituisanje političkog predstavništva, odnosno parlamenta nije samo po sebi dovoljna garancija da će u praksi njegovog funkcionisanja biti ostvaren puni legitimitet toga tela. Bitan je i *način konstituisanja* koji u praksi valorizuje domete izabranih predstavnika i utiče na njihovu odgovornost u postupku donošenja odluka. Negde će jedan tip izbora u većoj meri uticati na realizaciju opšte volje, dok će drugi model favorizovati partijske ili neke druge interese. Treba istaći da nema idealnog tipa izbornog sistema, jer jedan model ima prednosti u jednom segmentu, dok drugi pogoduje rešenjima koja su bolja ili pravičnija u nekom drugom.<sup>3</sup>

Ono što je nesporno, to je da legitimitet parlamenta proizlazi iz slobodne volje građana izraženih na izborim. Sudbina ovog temeljnog i polaznog principa demokrat-skog konstituisanja vlasti zavisi u velikoj meri od ustavnopravne i zakonske regulative koja utiče na njegovo ostvarivanje u praksi.

#### 3.1.1. Većinski sistem

Istorijski posmatrano, većinski izborni sistem je nastao pre drugih tipova izbornih sistema. Osnovna polazna tačka od koje polazi većinski izborni sistem je da parlament treba da reprezentuje volju *većine*. Primenom ovog izbornog sistema za predstavnika glasača bira se onaj kandidat koji osvoji najveći broj glasova (*princip većine*).

Prednost ovog sistema sastoji se u tome da je uticaj političkih partija na izbor poslanika manji, pa je samim tim ostavljeno više prostora građanima da se glasanjem opredele za kandidata za koga veruju da može da odgovori njihovim interesima. Drugim rečima, kandidat za koga se glasa na ovaj način birači percipiraju kao kandidata koji nije nametnut od strane političke partije, već je više izraz autentične volje glasača, nego što bi bio onaj koji je unapred projektovan od strane političke stranke. Takav način favorizuje izbor kandidata koji imaju veći broj glasova u odnosu na druge (*kriterijum najvećeg broja osvojenih glasova*). Uslovi u pogledu potrebne većine su se menjali, pa je kandidat mogao da bude izabran u parlament ako osvoji većinu u odnosu na broj onih koji su glasali, a kasnije i većinu u odnosu na broj upisanih birača.

<sup>3</sup> „Od pojave proporcionalnog izbornog sistema i njegove primene u praksi vodi se rasprava o tome koji izborni sistem na najbolji način prikazuje volju građana, koji na potpuniji način ispunjava funkcije koje izborni sistem ima, koje su prednosti i nedostaci jednog sistema u odnosu na drugi“. M. Jovanov, *Većinski i proporcionalni izborni sistem- karakteristike, prednosti i nedostaci*, Fondacija za srpski narod i državu, 2020., 7-8.

Obzirom na način izbora, većinski izborni sistem favorizuje dvopartijski politički sistem. To doprinosi efikasnijem i manje komplikovanom formiranju parlamentarne većine, pa u toku trajanja mandata utiče i na stabilnost i veću postojanost izbornog sistema pa i stabilnost celokupnog društva.

Pored toga, stvara se čvršća veza između izabраних poslanika i njihovih birača jer je u manjoj izbornoj jedinici veća mogućnost da se vrši snažniji uticaj na realizaciju lokalnih interesa u odnosu na interese centra, što u krajnjoj liniji vodi demokratizaciji ukupnih odnosa u društvu.<sup>4</sup> U manjoj sredini poslanik bolje razume lokalne prilike i u situaciji je da realizuje interese i potrebe onih koji su ga kandidovali i birali. Upravo zato veće šanse za izborni uspeh imaju kandidati koji nisu favoriti političkih stranaka, nego pripadaju nezavisnim kandidatima, grupi građana i sl.

### 3.1.2. Proporcionalni izborni sistem

Dok u većinskom izbornom sistemu samo najveće političke partije (najčešće samo dve) uspevaju da uđu u parlament, proporcionalni model izbora daje šanse i manjim političkim partijama da izaberu svoje kandidate koji će ih predstavljati (*tzv. proporcionalna reprezentacija*). Na taj način omogućava se ravnomernije predstavljanje koje je rezultat kapaciteta političkih partija, odnosno njihove snage. Samim tim veće su šanse da u parlament uđe više političkih stranaka koje će moći da obuhvate širi spektar različitih interesa. Nakon izbora vrši se raspodela mandata koja se izražava kroz osvojeni procenat glasova, pa je potrebno primeniti matematičku formulu za raspodelu mandata.<sup>5</sup>

Osim ovog faktora koji utiče na otklanjanje evidentnih slabosti većinskog sistema u ovom segmentu, proporcionalni izborni sistem se karakteriše postojanjem tzv. izbornog praga, odnosno cenzusa, što podrazumeva minimalan broj glasova koji je neophodan za osvajanje poslaničkog mandata.<sup>6</sup>

Ove okolnosti utiču na pružanje šansi većem broju političkih opcija da osvoje poslanički mandate, pa samim tim postoji i veća mogućnost za predstavljanje različitih interesa. Na taj način raste uticaj političkih partija da u skladu sa svojom snagom u biračkom telu budu predstavljene u parlamentu. To favorizuje i manje političke subjekte da uđu u parlament i predstave i realizuju svoje interese.

Sve ovo utiče da se putem ovog izbornog principa vernije odražava volja biračkog tela nego što je to slučaj kod većinskog modela. Isto tako, veće su mogućnosti da se ravnomernije realizuju šanse većeg broja političkih partija da dobiju poslanike u parlamentu. Drugim rečima, proporcionalni sistem utiče na formiranje određenog stepena saglasnosti među političkim akterima različitih verskih, etničkih, manjinskih i drugih provinijencija što utiče na čvršće integrisanje i povećani stepen legitimiteta političkog reprezentovanja.

<sup>4</sup> Još je Monteskiye tvrdio da se u maloj republici (lokalnoj zajednici: napomena autora) javno dobro poznaje bolje i oseća življe, da je zloupotrebe teže pomagati i da se one ređe događaju, Monteskiye, *O duhu zakona*, Beograd 1989., 140.

<sup>5</sup> Najčešći metodi su koji su ujedno i najviše u primeni su D, Ontova, kao i Sen Ležijeva metoda, odnosno Hareova i Drupova kvota. U Srbiji se preračunavanje glasova u mandate vrši po D,Ontovoj metodi.

<sup>6</sup> „Suština savremenih promena leži u uspostavljanju partnerstva zasnovanog na ravnopravnosti. Unapređivanje tih odnosa svodi se na pitanje raspodele moći radi uspostavljanja ravnomerne ili prave ravnoteže moći“, Z. Mršević, *Ka demokratskom društvu-izborni sistem kvota*, Institut društvenih nauka, Beograd 2007., 15.

Navedeni faktori doprinose bogatstvu različitih pogleda na složenu društvenu stvarnost i aktivnije uključivanje različitih političkih opcija, pa tako pružaju više šansi za ispoljavanje svojih pogleda i stavova većem broju političkih subjekata i afirmaciji njihovih različitosti i dostupnosti predstavljanja.

### 3.1.3. *Mešoviti sistem*

Navedene karakteristike većinskog i proporcionalnog izbornog sistema ne mogu se primeniti u praksi bez određenih rezervi. Naime, prednosti jednog ili drugog izbornog sistema ne ispoljavaju se uvek i bez izuzetaka, već ponekad izazivaju sasvim suprotne efekte koji su u suprotnosti sa teorijskim modelom.<sup>7</sup>

Prevazilaženje nedoslednosti efekata koji se ispoljavaju u primeni navedenih izbornih sistema podstakli su teoretičare da rešenje pokušaju da pronađu njihovim kombinovanjem. Neki od elemenata se uzimaju kao osnovni, drugi kao prateći i tako pokušavaju da eliminišu slabosti, a favorizuju prednosti jednog, odnosno drugog modela. Kao rezultat mešovitog sistema određeni broj poslanika se bira po proporcionalnom, a drugi po većinskom modelu.

Međutim pokušaj pomirenja različitih tipova izbornih sistema stvaranjem kompromisnog mešovitog modela, kako to obično biva i u drugim prilikama, u praksi ne dovodi do spektakularnih rešenja, pa je i primena mešovitog modela ređa, nego što je to slučaj sa osnovnim tipovima izbornih sistema.

### 3.1.4. *Tip izbornog sistema u Srbiji*

Godine 1990 u Srbiji je uveden većinski izborni sistem, da bi nakon konstituisanja SR Jugoslavije zamenjen 1992 proporcionalnim modelom koji je modifikovan pola decenije kasnije (umesto 9 bilo je 29 izbornih jedinica).

Danas i dalje na snazi proporcionalni izborni sistema koji po zakonu ima samo jednu izbornu jedinicu u celoj zemlji.<sup>8</sup>

## 4. POSLANIČKI MANDAT

### 4.1. Tip poslaničkog mandata

Dobijanjem mandata poslanik stiče pravo na obavljanje političke vlasti u predstavnničkom telu-parlamentu. Na taj način on postaje deo zakonodavnog tela koje vrši

<sup>7</sup> „Mišljenja i stavovi po pitanju razlika između većinskog i proporcionalnog sistema se ne razlikuju toliko po pitanju efekata ova dva sistema, već neslaganja postoje u pogledu značaja koji se pridaje tim efektima“, A. Lijphart, “Constitutional Choices for new Democracies”, in: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited, Patrick O Neil & R. Rogowski, London 2004, 232.

<sup>8</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl glasnik RS*, br.35/2000, 57/2003-odluka USRS, 72/2003 i dr.zakon, 75/2003-isp.dr.zakona, 18/2004, 101/2005-dr.zakon, 85/2005-dr.zakon, 28/2011-odluka US, 36/2011, 104/2009-dr.zakon, 12/2020 i 68/2020, član 4.

funkciju donošenja ustava, zakona i drugih opštih akata koji su u nadležnosti tog zakonodavnog organa.<sup>9</sup>

Istovremeno s tim, uspostavlja se određeni odnos izabranih predstavnika i građana koji su ih birali i poverili im u svoje ime vršenje vlasti. Koliki je stvarni obim i stepen ovlašćenja koje pruža mandat narodnog predstavnika, a koliko je on ograničen u praksi, zavisi od tipa mandata koji se primenjuje u pojednoj zemlji. Najpoznatiji su imperativni i slobodni mandat, ali postoje i drugi modaliteti. Međutim, treba istaći da i pored normativnog određenja tipa mandata, vršenje poslaničkog mandata se nikada u potpunosti ne realizuju na propisani način, jer u praksi dolazi do manjih ili većih odstupanja od teorijskog i normativnog modela.

#### 4.1.1. Imperativni mandat

Temelj ovog modela čini podređenost izabranog predstavnika svojim glasačima. U tom smislu on je dužan da ispunjava instrukcije građana koji su ga izabrali i striktno poštuje program koji je usvojen od njegovih glasača. Korene ovakvog shvatanja položaja i uloge izabranika naroda nalazimo u iskustvima skupštine staleža čiji je delokrug poslova bio ograničen na striktno određeni broj pitanja o kojima su raspravljali i koje je unapred odredio monarh. To su bila pitanja učešće njegovih podanika u ratovima, plaćanja poreza i sl.<sup>10</sup>

Imajući u vidu ograničene kompetencije u obavljanju funkcija, izabranici naroda su morali da se pridržavaju instrukcija, pa su na taj način predstavljali više delegate svoje izborne baze, nego samostalne subjekte koji su reprezentovali opštu volju. Kasnije je ovaj model postao tipičan za socijalističke zemlje, jer je odgovarao sistemu u kome narod vrši vlast posredstvom svojih predstavnika, odnosno delegata.

#### 4.1.2. Slobodni mandat

Vezani ili imperativni mandate nije nikada u potpunosti doživeo potpunu afirmaciju, već je naprotiv često dovodio u pitanje opštu volju građana. Zato je nastao slobodni mandat koji nije podrazumevao obavezu izabranog predstavnika da u svakom pojedinačnom slučaju striktno zastupa stavove svoje izborne jedinice. U tom smislu slobodni mandat podrazumeva vođenje računa o globalnim potrebama građana, bez svakodnevnog uplitanja izborne baze u obavljanju poslova poslanika. To ne umanjuje ostvarivanje aktivne uloge građana u političkom sistemu svoje zemlje. Pretpostavka je da se živi u demokratskom ambijentu u kome se posredstvom izabranih predstavnika realizuje opšta volja građana i ograničava mogućnost donošeljia ključnih odluka koje su protivne njihovom interesu. A kontrola rada i postupanja izabranih predstavnika

<sup>9</sup> Sam termin izveden je iz latinskih reči ruka i davanje (*ex manu datum*- dati iz ruke), što asocira na pravo koje izabrani predstavnik građana dobija na neposredan način voljom naroda.

<sup>10</sup> Srž takvog shvatanja leži u Rusoovom poimanju narodnog suvereniteta: „Suverenitet ne može imati predstavnike, iz istog onog razloga iz koga ne može ni da se otuđi, on se u svojoj bitnosti nalazi u opštoj volji, a opštu volju ne može niko zamisliti: ona je ili ona sama, ili druga, sredine nema“, Ž.Ž. Ruso, *Društveni ugovor*, navedeno prema P.Nikoliću, *Ustavno pravo*, Beograd 1993., 210.

građana vrši se ne kroz uticaj na svaku pojedinačnu odluku, već putem mehanizma političkih partija čijom voljom su izabrani.

## 5. OSTALI FAKTORI KOJI UTIČU NA FUNKCIONISANJE USTAVNOPRAVNOG SISTEMA

Pored tipa izbornog sistema i modela mandata, prisutni su i drugi elementi izbornog procesa koji vrše uticaj na funkcionisanje ustavnopravnog sistema. Oni su značajni za konstituisanje predstavničkog tela kao jednog od značajnih elemenata državne vlasti.

### 5.1. Političke partije

Jedan od značajnih faktora koji utiču na realizaciju neposredne izborne volje građana predstavljaju političke partije. Uticaj stranaka u velikoj meri je uslovljen konkretnim tipom izbornog sistema, ali i drugim elementima o kojima odlučuju političke stranke. Tako npr. u uslovima primene proporcionalnog izbornog sistema nakon glasanja i prebrojanih glasova nisu izabrani kandidati po utvrđenom redosledu na listi, čak i kada se znaju i dobiju kvote koje pojedinim partijama pripadaju na osnovu broja dobijenih glasova prema matematičkim formulama. Tu primarnu izbornu volju građana političke elite modifikuju prema svojim merilima i odlučuju ko će interese konkretne političke partije predstavljati u parlamentu.

Sam način određivanja poslanika na taj način utiče i na stavove izabranih koji svoju lojalnost osećaju prema svome političkom vođstvu, odnosno partiji, pa se tako i ponašaju prilikom glasanja u parlamentu. U praksi to znači, da će opšti interes koji je u definiciji političkog predstavništva primaran, stavlja često u drugi plan, na račun favorizovanja uskih, najčešće interesa političke partije kojoj pripadaju. Negativna posledica ovakvog tipa izbornog sistema je stvaranje pogodnih uslova za nastanak partijske države, u kojoj se odluke donose u interesu partijskih struktura i elita, a ne građana.

Ovakva situacija praktično dovodi u pitanje izbornu volju građana. Ovo utoliko pre, što poslanici ne odgovaraju građanima koji su glasali za njih, nego političkoj partiji koja im je dodelila mandate.

Sve to može imati i ima praktične konsekvence u funkcionisanju političkog sistema jedne zemlje i njenih institucija. Samim tim se dovodi u pitanje i sam koncept političkog predstavništva i sistem funkcionisanja svih grana vlasti. Ako za primer uzmemo odnos parlamenta i vlade, često puta će se u praksi dešavati da parlament ima ulogu izvršioca vladinih zamisli i predloga gde politički predstavnici parlamentarne većine postupaju u interesu „svoje“ izvršne vlasti.

Zato treba voditi računa da li poslanici prilikom donošenja odluka (glasanja) postupaju u interesu onih koji su ih neposredno birali ili se ne rukovode striktno njihovim stavovima i interesima. Ukoliko su vezani striktno za stavove svoje izborne baze i nemaju slobodu u izražavanju i kreiranju svoje volje u pitanju je vezani mandati (vezani voljom baze i njenih stavova). U drugom slučaju tzv. slobodni mandati daju šire polje slobode narodnom predstavniku koji u svakom pojedinačnom slučaju samostalno ceni

kakvu će odluku doneti. Drugim rečima, njegova odluka zavisi od njegovog individualnog mišljenja i stava i nije obavezan da se povinuje zahtevima svoje izborne baze.

Iako je parlament po svojoj suštini predstavničko telo građana u kome se reprezentuje opšti interes, uloga izabranih predstavnika naroda se time ne iscrpljuje. Sam način izbora članova parlamenta ukazuje i na drugu dimenziju ovog predstavničkog tela, a to je uloga političkih partija u tom procesu. Posredstvom političkih stranaka koje kroz svoje programe predstavljaju vrednosti za koje se zalažu, građani se opredeljuju za opciju koja je najbliža njihovim političkim ciljevima i idealima. Zahvaljujući tome, građani daju svoj glas onoj političkoj partiji za koju veruju da će u praksi ostvariti ciljeve i interese za koje se oni zalažu.

U tom smislu političke stranke predstavljaju nezaobilazan faktor kako u samom procesu izbora (organizovanje i vođenje izborne kampanje i propisanih izbornih procedura), potom i u odlučivanju o mnogim bitnim pitanjima vezanim za funkcionisanje političkog sistema uopšte.

Izbori kao svojevrсна politička utakmica čiji su glavni akteri političke partije odvijaju se po pravilima i procedurama izbornog zakonodavstva, pa od aktuelnog izbornog sistema u velikoj meri zavisi ne samo predstavljanje interesa ovih političkih subjekata, nego i kreiranje i sprovođenje relevantnih politika u društvu. Da bi mogle da realizuju svoje programe, strankama je potrebno da u parlamentu imaju potrebnu većinu. S druge strane i one političke opcije koje su ostale u manjini svojim aktivnostima trebaju da predstavljaju korektiv vlasti i da sa svoje strane utiču na funkcionisanje društvenog sistema.

Zbog značaja uticaja političkih stranaka na funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema, vrlo je važno pitanje tipa i vrste izbornog sistema, kao i ostalih faktora vezanih za izbore kao što je izborni prag, broj izbornih jedinica, način kandidovanja, način raspodele mandata i dr. Od toga u velikoj meri zavisi kvalitet, intenzitet i obim uticaja političkih partija na funkcionisanje celokupnog društva.<sup>11</sup>

Međutim, uloga političkih partija ne iscrpljuje se konstituisanjem predstavničkog tela u izbornom procesu, već utiče na formiranje i funkcionisanje organa državne vlasti u periodu na koji se vlast formira (mandatni period). Zato je način strukturiranja predstavničkog tela koje predstavljaju sve stranke koje su ušle u parlament od bitnog uticaja na rad celokupnog društvenog sistema. Pri tome je logično da će politička partija ili koalicija koja je osvojila većinu mandata imati odlučujući uticaj ne samo u parlamentu, nego i u funkcionisanju celokupnog sistema u mandatnom period. S druge strane, i stranke koje su u manjini imaće određeni uticaj srezmeran svojoj snazi, odnosno osvojenom broju mandata.

Odnos između predstavnika većine i manjine (vlasti i opozicije) zavisiće u velikoj meri od propisa koji regulišu ulogu, status i karakter poslaničkog mandata, njihovih prava koja proizlaze iz statusa narodnih predstavnika i sl. U tom smislu odnos poslanika prema izornoj bazi, odnosno prema građanima u velikoj meri je zavisn od izbornog zakonodavstva koje u krajnjoj liniji određuje, karakter, obim i tip te relacije, što sve utiče na kvalitet i sadržaj realizacije autentičnih interesa građana.

<sup>11</sup> U totalitarnim režimima praktično postoji jedna politička opcija, pa biračima nije ostavljena mogućnost izbora. U drugim državama postoje dve velike stranke, pa se građani okupljaju oko jedne od dve ponuđene alternative, dok u višestranačkom sistemu sa većim brojem političkih partija građani imaju više mogućnosti da iskažu svoje interese kroz opredeljivanje za onu koja se poklapa sa njihovim pogledom na društvenu stvarnost.

Zato pitanje izbornog zakonodavstva nije vezano samo za utvrđivanje potrebnih procedura i pravila koji se tiču izbornog procesa, nego ono utiče i na praksu funkcionisanja vlasti, preciznije na donošenje i sprovođenje državnih politika u svim segmentima društva.

Međutim normativnopravni okvir se u određenoj meri modifikuje u praksi najčešće usled uticaja političkih partija koje, najblaže rečeno, usmeravaju i modeliraju ponašanje poslanika koje je često u skladu sa partijskim interesima. Drugim rečima, političke partije često ograničavaju delovanje izabranih predstavnika građana na meru užih interesa koje diktira vladajuća politička opcija koji ne moraju uvek biti u opštem interesu.

Postavlja se pitanje u kojoj meri političke partije utiču na kreiranje državnih politika koje su rezultat rada parlamenta. Ili drukčije rečeno, koliko političke stranke učestvuju u uspostavljanju balansa između opšte volje s jedne i sprovođenja partijskih interesa, s druge strane, a koliko je u funkciji favorizovanja partijskih interesa vladajuće većine. Ovo posebno zato što odgovor na ovo pitanje nije teorijske prirode, nego može imati dalekosežne posledice na celokupno funkcionisanje države i njenih institucija. U tom smislu je uloga poslanika kao reprezentenata opšte volje i s druge strane kao partijskog „vojnika“, u velikoj meri određena izbornim propisima koji određuju meru jednog i drugog uticaja. Ukoliko je veća uloga političke partije na izbor poslanika, utoliko će stepen njegove discipline biti veći, a uloga birača limitirana na sam čin glasanja. U suprotnom ukoliko izborni zakonodavstvo favorizuje veću autonomiju poslanika od uticaja stranke, u toj meri će on biti u stanju da donosi odluke koje neće biti uslovljene nekim užim interesima.

U savremenoj praksi funkcionisanja parlamentarnog sistema veoma je teško umanjiti ulogu i uticaj političkih partija. Ovo zbog toga što vladajuća većina u parlamentu ima tendenciju da svede ulogu poslanika na glasača koji sprovodi unapred formulisane zaključke i stavove, bez neke mogućnosti da u donošenju odluka iskoristi svoje kreativne kapacitete i suštinski utiče na sadržaj donetih odluka.

Da bi se umanjila šteta od ovakvih tendencija koje minimiziraju položaj i ulogu poslanika u slobodnom donošenju odluka, pokušavalo se uticati određenim normativnim rešenjima kojima je davana veća sloboda odlučivanja putem tzv. slobodnog mandata, ali su zakonska rešenja, a pogotovu praksa išla u pravcu dominantne uloge političkih partija. Zato nije neobično da se umesto pravne države sve više koristi partijska država kao model funkcionisanja parlamentarnog režima.

## 5.2. Ostali faktori

Predstavljanje građana u parlamentu počiva na osnovnom principu predstavničke demokratije oličenom u parlamentarizmu kao savremenom obliku organizacije vlasti. Međutim, pored tog generalnog reprezentovanja opšte volje građana, postoji niz društvenih grupa koje kroz parlament predstavljaju različite pojedinačne interese. Predstavljanje tih interesa po pravilu se vrši posredovanjem političkih partija, a institucionalno realizuje putem izbora.

Spektar tih posebnih interesa može biti veoma različit, a izborni zakonodavstvo uređuje pitanje predstavljanja tih pojedinačnih interesa sa ciljem postizanja ne samo

parcijalnih interesa nego u krajnjem slučaju i određenog nivoa bazičnog konsenzusa koji ima za cilj da predstavi javni interes.

Bez obzira što su u pitanju posebni interesi i različit položaj tih društvenih grupa, sam karakter parlamenta kao univerzalnog predstavništva opštih interesa, upućuje na mogućnost da se ti različiti interesi mogu sublimirati, uz neophodnu spremnost na kompromis, u zajedničku opštu volju, bar u bazičnim pitanjima. Međutim, da bi se makar u osnovnim vrednosnim stavovima postigala ta temeljna saglasnost, neophodno je stvoriti normativnopravne pretpostavke za formiranje strukture parlamenta u kome će i pojedinačne društvene grupe imati šansu da, makar pod posebnim uslovima, izbere pravo na ulazak u parlament.

Zato je neophodno da izbornim zakonodavstvom budu obuhvaćeni i faktori koji su reprezentanti tih posebnih interesa. U tom smislu izorno zakonodavstvo sadrži i druge faktore koji utiču na proces konstituisanja, a kasnije i funkcionisanja državnih vlasti. Iako je mera uticaja svakog od postojećih faktora različita, svaki od njih na svoj način utiče na funkcionisanje vlasti u uslovima parlamentarizma.

U tom smislu izorno zakonodavstvo treba da uvaži te posebne interese što će omogućiti adekvatno strukturisanje svih elemenata u konstituisanju parlamenta, i kasnije u njegovom funkcionisanju. U suprotnom, izostavljanje pojedinih društvenih grupa koje imaju posebne interese moglo bi da dovede u pitanje sam smisao i suštinu parlamenta kao opšteg predstavništva. Zato je prilikom izgradnje izbornog zakonodavstva potrebno uzeti u obzir sve relevantne kategorije stanovništva u izbornom procesu, kao i njihovu adekvatnu zastupljenost prema unapred utvrđenim kriterijumima.

Ukoliko su npr. u pitanju nacionalne manjine treba usvojiti izborni princip posebnog cenzusa za tu kategoriju koji je značajno manji od onoga koji je propisan za većinski deo populacije. Isto tako, kada je reč o rodnoj ravnopravnosti treba normativno urediti pitanje kvota koje žene imaju u parlamentu. Ako se radi o pojedinim kategorijama kao što je LGBT takođe treba stvoriti uslove za njihovo adekvatno učešće u izbornom procesu (npr. primenom posebnih mera afirmativne akcije), itd. Ovo je neophodno ne samo normativno propisati, već i dosledno sprovesti u praksi.<sup>12</sup> Na taj način će se izbeći diskriminacija pojedinih društvenih grupa i obezbediti ravnopravno reprezentovanje njihove volje u parlamentu.

### 5.2.1. Broj poslanika

Pitanje broja poslanika reguliše se ili najvišim pravnim aktom ustavom ili zakonom.<sup>13</sup> Iako na prvi pogled izgleda da je određivanje broja poslanika u parlamentu pitanje koje nije od posebnog značaja za njegovo funkcionisanje, ipak to pitanje nije beznačajno. Najčešće pravilo koje se primenjuje prilikom određivanja broja poslanika

<sup>12</sup> Dešavalo se da se prilikom izbora poštuju utvrđene kvote za rodnu ravnopravnost. Međutim, nakon konstituisanja sastava parlamenta, kad pojedinci daju ostavku na mesto poslanika zbog odlaska u izvršnu vlast ili iz nekih drugih razloga, umesto da se na mesto poslanice koja je otišla iz parlamenta izabere ženska osoba, biraju se muškarci koji su bili sledeći na izornoj listi.

<sup>13</sup> U Republici Srbiji broj poslanika u Skupštini propisan je ustavom: „*Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom*“, Ustav RS, *Sl.glasnik RS*, br. 98/2006, član 100, stav 1.

u parlamentu se zasniva na principu jedan čovek jedan glas, s tim da se jedan poslanik bira na određeni broj stanovnika (zavisno od konkretne zemlje).<sup>14</sup> Poželjno je da broj poslanika izražava balans između broja stanovnika (princip reprezentativnosti) i efikasnosti i racionalnosti rada parlamenta.

Treba istaći da je negde broj poslanika fiksiran u smislu da je određen u apsolutnom broju, da je stabilan, odnosno da se ne menja, dok je u drugim zemljama fleksibilan (od minimalnog do maksimalnog broja) i da se može menati za svaki saziv parlamenta.

Sam način izbora zavisi od tipa izbornog sistema. Drugačiji su kriterijumi ako je u pitanju većinski, nego u slučaju proporcionalnog, različit je način izbora kada je cela zemlja jedna izborna jedinica (kao npr. što je slučaj u Srbiji) od situacije kada postoji više izbornih jedinica, itd.

### 5.2.2. *Ravnomerno reprezentovanje žena i muškaraca*

Posebna pravila izbornog procesa na koja se primenjuju mere afirmativne akcije odnose se na ravnomernu zastupljenost muškaraca i žena u parlamentu. Iskustvo pokazuje da su žene manje zastupljene, odnosno diskriminisane su kada je u pitanju njihov broj u parlamentu. Primena opštih pravila izbora nije dovoljna za njihov ravnopravni tretman, pa se izbornim zakonodavstvom propisuju posebne mere, koje sadrže međunarodne standarde propisane odredbama međunarodnih konvencija koje se odnose na tu materiju.<sup>15</sup> Pored opštih, univerzalnih konvencija koje se bave zaštitom univerzalnih ljudskih prava i sloboda, donet je čitav niz međunarodnih akata posvećen posebno zaštiti ravnopravnosti žena.<sup>16</sup>

Posebno je značajna Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, poznata i pod nazivom *Ženska konvencija*, koja je usvojena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 18. decembra 1979. godine, kao prvi sveobuhvatni međunarodno priznati dokument o pravima žena.<sup>17</sup>

Radi stimulacije ravnopravnosti žena u izbornom procesu propisuju se posebne mere, kao npr. oslobađanje od polaganja depozita prilikom kandidovanja žena, zatim odobravanje većeg iznosa novčanih sredstava namenjenog izbornoj kampanji, itd.

Najčešća mera odnosi se na obavezno učešće žena prilikom kandidovanja za izbore, kvota od najmanje 30 do 40% osoba ženskog pola. Pri tome prilikom distribucije mandata kandidatska lista mora biti tako sastavljena da se žene nalaze na njoj na svakom trećem mestu, jer im takav redosled omogućava izbor u parlament.

<sup>14</sup> Komparativna analiza pokazuje da broj poslanika zavisi od broja stanovnika konkretne države, mada to nije isključivi kriterijum. Primera radi najmanji broj stanovnika na koji se bira poslanik je 7.500 (Luksemburg) do preko 100 hiljada (Rusija, Nemačka, Španija).

<sup>15</sup> Već Povelja UN iz 1945 godine govori u Preambuli o postojanju vere „...u osnovna ljudska prava, dostojanstvo i vrednost ljudske ličnosti, i *jednaka prava muškarca i žena*...“

<sup>16</sup> Konvencija o političkim pravima žena (1952), *Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7/54, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), *Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori*, br. 11/81, Deklaracija o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Evropska povelja o ravnopravnosti polova na lokalnom nivou (2006), Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, doneta u Istanbulu (2011), itd.

<sup>17</sup> Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Službeni list SFRJ- međunarodni ugovori*, br. 11/81.

Isto tako prilikom zamene poslanice kojoj je iz različitih razloga prestao mandat, mora biti zamenjena ne sledećom osobom sa izborne liste, nego prvom poslanicom (znači osobom istog pola) sa te liste.

Izbornim propisima, a i praksom treba kandidatkinje za poslanice pozicionirati ne na dnu liste, jer su joj tada šanse za izbor mnogo manje, nego srazmerno (po redosledu) kvoti koja je usvojena.

### 5.2.3. *Reprezentovanje nacionalnih manjina*

Posebne mere, odnosno pravila, primenjuju se kada je u pitanju izbor predstavnika nacionalnih manjina u parlament. One su prisutne naročito u zemljama koje imaju multietnički sastav stanovništva. Osnov za poseban tretman ovih društvenih grupa nalazi se u međunarodnim konvencijama kojima se štite prava nacionalnih manjina u okviru opšte zaštite ljudskih prava,<sup>18</sup> kao i u međunarodnim dokumentima kojima se garantuje poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti učešća u obavljanju javne vlasti.<sup>19</sup>

Obim prava nacionalnih manjina zavisi od njihovog broja u pojedinoj zemlji i drugih specifičnosti njihovog položaja i uloge u političkom životu svake pojedinačne države. Od tih faktora zavisi i konkretna normativnopravna regulativa koja bliže uređuje pitanja relevantna za izborni proces i uopšte za reprezentovanje prava nacionalnih manjina u vreme trajanja njihovog mandata u parlamentu. Jednom reči, izborno zakonodavstvo reguliše pitanja vezana za izbore i predstavljanje nacionalnih manjina na način da ne budu diskriminisane po bilo kom osnovu, već naprotiv, da im se omoguće optimalni uslovi za ostvarivanje njihovih prava.

Treba istaći da je zbog postojanja velikog broja različitih nacionalnih manjina u jednoj zemlji, prilično težak i složen posao zadovoljiti sve, često i veoma suprostavljene interese tih društvenih grupa, pa se koriste različita pravila i metodološki postupci i kriterijumi kako bi se izbalansirao njihov položaj u procesu izbora.

Sami kriterijumi za formiranje političkih stranaka koje učestvuju na izborima su znatno blaži za stranke nacionalnih manjina.<sup>20</sup> Pored toga našim propisima omogućeno je ne samo učešće na izborima stankama nacionalnih manjina pod posebnim uslovima, već im je garantovan određen procenat osvojenih mandata (poslaničkih mesta) u parlamentu. Nacionalni saveti nacionalnih manjina su forma izbora predstavnika nacionalnih manjina za Narodnu skupštinu.<sup>21</sup> Tako se primenom izbornog praga bilo prirodnog ili zakonskog utiče na favorizovanje predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu.

<sup>18</sup> Između ostalih tu spada Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije; Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina; Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina; tzv. Kopenhagenski dokument, Preporuke iz Lunda za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu i dr.

<sup>19</sup> Pod pojmom učešća u vršenju javne vlasti podrazumeva se pravo učestvovanja na izborima (pasivno biračko pravo); pravo na javnu funkciju (aktivno biračko pravo); kao i druga politička prava (među njima pravo na osnivanje političkih partija na temelju manjinskog identiteta).

<sup>20</sup> Kod nas je npr. potrebno svega 1000 potpisa za formiranje političke stranke nacionalnih manjina, dok je za druge propisan broj od deset hiljada.

<sup>21</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009.

Ako se ovome doda i pravo predstavljanja nacionalnih manjina i posredstvom drugih političkih subjekata, što se takođe omogućava propisima, mogućnost nacionalnih manjina da glasaju i za ostale kandidate, onda izborno zakonodavstvo predstavlja značajan faktor u podsticanju ostvarivanja prava nacionalnih manjina u predstavljanju svog nacionalnog identiteta, kao i drugih interesa kroz predstavničko telo - parlament.

#### 5.2.4. E-glasanje

Osnov demokratije predstavljaju i efikasni demokratski procesi, a informaciono komunikacione tehnologije danas ih olakšavaju. One omogućuju širenje informacija o političkim pitanjima i raspravu o njima, proširuju uključivanje pojedinaca u rad demokratskih institucija i demokratske procesa. E-demokratija i e-glasanje danas su preduslov za šire uključivanje građana u demokratske procese. Tokom e-glasanja u okviru izbornog procesa neophodno je poštovati sve međunarodne obaveze u vezi sa osnovnim ljudskim pravima i slobodama, povezati ovaj sistem kao komplementaran sa tradicionalnim izbornim procesom, i izmeniti postojeće zakonodavstvo i implementirati ga u skladu sa Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope (2004) 11 o pravnim, operativnim i tehničkim standardima za e-glasanje od 30. septembra 2004. godine<sup>22</sup> i Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope (2009) 1 o elektronskoj demokratiji od 18. februara 2009. godine.<sup>23</sup>

Prednost e-glasanja je omogućavanje većem broju birača da glasaju daljinski što povećava verovatnoću većeg odziva glasača, omogućuje se osoboma sa posebnim potrebama da glasaju, olakšava se glasanje biračima koji su na udaljenim lokacijama, smanjuju se troškovi izbornog procesa, olakšava upravljanje izbornim procesom, omogućuje se brže prebrojavanje glasova i dostavljanje konačnih izbornih rezultata.

Rizici i nedostaci e-glasanja su neadekvatan pristup informacionim mrežama, nedovoljna digitalna pismenost određenih slojeva stanovništva, mogućnost neovlašćenih intervencija trećih lica u procesu glasanja, teže otkrivanje grešaka i tehničkih kvarova, nedostatak fizičke sigurnosti zapisa.

U svetu već dvadesetak godina postoje različiti sistemi primene e-glasanja. U jednom broju zemalja upotrebljavaju se mašine za glasanje (SAD, Brazil, Indija, Peru, Rusija, itd.), u drugom broju zemalja omogućeno je glasanje na daljinu putem interneta (Austrija, Australija, Kanada, Estonija, Francuska, Japan, Švajcarska, itd.),<sup>24</sup> a veliki broj zemalja se tek priprema za uvođenje e-glasanja izborni sistem.

E-glasanje je danas sigurno jedan od puteva unapređenja izbornog procesa koji zahteva kako prilagođavanje zakonodavstva tako posvećivanje posebne pažnje garantovanju slobode izražavanja volje glasača, tajnosti prilikom e-glasanja, jednakom

<sup>22</sup> Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope (2004) 11 o pravnim, operativnim i tehničkim standardima za e-glasanje od 30. septembra 2004. godine, [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11\\_rec\\_adopted\\_en.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage), 30. 08. 2021.

<sup>23</sup> Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope (2009) 1 o elektronskoj demokratiji od 18. februara 2009. godine, [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en.asp), 30. 08. 2021.

<sup>24</sup> The Electoral Knowledge Network, <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/e-voting-opportunities>, 30. 08. 2021.

glasačkom pravu, pravu direktnog glasanja, dobrom sistem autentifikacije glasača korišćenjem ličnog identifikacionog broja (PIN-a), ili digitalnog potpisa, ili nekog drugog pouzdanog i bezbednog načina identifikacije, kako bi se sprečili bilo kakvi oblici zloupotreba.

E-glasanja<sup>25</sup> danas mora da se sve više uključuje u izborni sistem, jer ono predstavlja garanciju demokratičnosti celog izbornog sistema koji će u budućnosti postati dominantan način ispoljavanje volje glasača.

## 6. ZAKLJUČAK

Političko predstavništvo kao centralna ideja parlamentarizma zasnovanog na načelu podela vlasti predstavlja ne samo preovlađujući oblik organizacije vlasti u savremenom svetu, već i garanciju demokratskog političkog poretka. Uslov za realizaciju demokratskog društva i njegovih institucija predstavljaju slobodni i neposredni izbori na kojima se konstituiše državna vlast. Da bi ta vlast zaista bila demokratska, moraju se ustanoviti demokratske procedure i pravila koja su u funkciji izražavanju autentične volje građana. Tom cilju služi izborni zakonodavstvo koje predstavlja skup različitih pravila koja daju šanse svim društvenim grupama da reprezentuju kako opšte, tako i posebne interese, bez obzira da li su oni politički, ekonomski ili identitetski. Kroz taj normativni okvir koji obuhvata ne samo pravila i procedure, nego i različite mehanizma podsticanja ili ograničavanja pojedinih interesa, sublimira se opšta volja, ali i ispoljavaju legitimni interesi pojedinih društvenih grupa. Na taj način stvara se osnova za iznalaženje bazičnog konsenzusa u društvu koji izražava interese građana u celini, ne zanemarujući posebne interese i potrebe. Tako se uspostavljaju bitne pretpostavke da se društvo legitimiše i ostvari kao demokratsko.

Obzirom na postojanje većinskog principa oličenog u najvećem broju država postojanjem većinskog nacionalnog stanovništva, samim tim legalizovan je princip nacionalne dominacije. Zato je normativnopravni okvir ponuđen kao korektiv koji omogućava izražavanje političke volje kroz slobodne izbore s jedne strane, a istovremeno i kao mogućnost identifikacije različitih društvenih grupa (političkih partija, nacionalnih manjina, manjinskih zajednica) sa društvenom zajednicom na temeljima bazične ravnopravnosti.

Obzirom da deklaracije i preporuke predstavljaju samo orijentir za sprovođenje smernica prilikom održavanja izbora i da praksa njihovog ostvarivanja ne doprinosi u dovoljnoj meri realizaciji načela na kojima počiva narodno predstavništvo, izborni zakonodavstvo predstavlja nužan instrument za postizanje ciljeva reprezentovanja volje građana u praksi.

U standardnom sistemu parlamentarne demokratije vlada odgovara parlamentu i zakonodavni organ je taj koji bira vladu. Drugim rečima, vlada je odgovorna parlamentu. Od ovog ne samo teorijskog pristupa nego i ustavnopravnog rešenja, u praksi se odstupa u većoj ili manjoj meri. Npr. parlament i pored svoje ustavnopravne funkcije i prava da kontroliše izvršnu vlast koju oličava parlamentarna vlada, često puta nije

<sup>25</sup> D. Prlja, „Elektronsko glasanje“, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 113-117.

u mogućnosti da to svoje pravo dosledno sprovede u praksi. Tako parlament često puta neće biti u mogućnosti da smeni neposlušnog ministra, a pogotovu celu vladu, zato što parlamentarna većina to neće dozvoliti. Predstavnici naroda, članovi parlamenta, odnosno poslanici neće uvek štiti opšti interes koji oličavaju kao izabranici naroda, već će primat u odlučivanju imati političke partije koje su kandidovale poslanike na svojoj izbornoj listi. Na taj način moć parlamenta se pretvara u njegovu nemoć, jer on nije u stanju da obezbedi poštovanje opšteg interesa, čak i u slučajevima kada pojedinac ili vlada pogreše.

U takvim okolnostima smena vlade predstavlja izuzetak koji je moguć samo u uslovima dogovora političkih aktera koji se prilikom donošenja takvih odluka rukovode interesima svoje političke opcije, a ne opštim interesom. Pri tome političke partije koje stoje iza konkretne odluke da se smeni ili ne smeni izvršna vlast, svoje partijske, a time partikularne interese predstavljaju kao univerzalne, prikrivajući tako stvarnu volju onih koje predstavljaju u parlamentu.

U takvim uslovima partokratija zamenjuje demokratiju, jer izabrani reprezententi naroda štite partijske interese, ne vodeći mnogo računa o izbornoj volji građana i njihovim interesima.

Između političkih predstavnika koji su izabrani da štite opšte interese i građana koji su glasali za svoje reprezentente, pojavljuje se posrednik. Taj posrednik je najčešće politička partija koja po svojoj suštini i karakteru ne predstavlja celokupnu populaciju, već uske interese one grupacije koja ih je kandidovala za funkciju poslanika.

Jedan od zadataka izbornog zakonodavstva je da ulogu političkih stranaka svede na meru instrumenta koji neće biti u stanju da promeni autentičnu volju glasača. Zato su na sceni različiti tipovi izbornog sistema (većinski, proporcionalni, mešoviti), različiti oblici poslaničkog mandata (slobodni, odnosno imperativni ili vezani), različiti instrumenti podsticanja ili ograničavanja učešća posebnih društvenih grupa u izbornom procesu (nacionalne manjine, žene, LGBT zajednice, itd), različiti načini glasanja (e-glasanje), primena različitih matematičkih i drugih formula i metoda prilikom izračunavanja broja mandata) itd. Svi ti elementi izbornog procesa treba da omoguće da parlament bude istinsko predstavničko telo i slika društva u kome će predstavničko telo zaista biti oličenje opšteg interesa uz poštovanje posebnih interesa i podjednako odgovorno svim članovima zajednice. U suprotnom, umesto demokratije stvorice se nedemokratska vlast koja ukida autonomiju poslanika i parlament svodi na oruđe izvršne vlasti i njenih struktura.

Da bi se sprečile takve posledice jedan od značajnih faktora je izborni zakonodavstvo, koje između ostalog omogućava doslednu primenu principa konstituisanja parlamenta kao opšeg predstavništva građana. Samim tim afirmiše se i legitimitet parlamenta, jer je izbor članova tog tela poveren građanima, a ne drugim političkim subjektima, koji umesto njih odlučuju ko će biti njihov izabranik. Na taj način se istovremeno omogućava realizacija osnovnih prava i sloboda građana koja čine temelj demokratskog poretka i društva.

**Prof. Danilo SAVOVIĆ, PhD<sup>26</sup>****Dragan PRLJA, PhD<sup>27</sup>****Danica SAVOVIĆ, PhD<sup>28</sup>**

## **THE INFLUENCE OF ELECTORAL LEGISLATION ON THE FUNCTIONING OF THE CONSTITUTIONAL LAW SYSTEM**

### *Summary*

The traditional postulates of the division of power, which were the foundation on which the constitutional legal systems functioned, are today increasingly moving away from the original principles. One of the main reasons is the changed role of the state, which is increasingly manifested through the concept of social function, which implies the performance of public services as activities that meet the increasingly pronounced needs of citizens. The role of the parliament changes according to the executive power, so in practice it is often very difficult or almost impossible to realize the concept of accountable government before the parliament. On the other hand, the parliament loses the exclusivity of the only holder of legislative activity, through the concept of transferred competence for the adoption of certain regulations to the executive branch. The changed function of different branches of government, as well as their mutual relationship and balance, is influenced by several factors, one of which is the electoral system. Namely, the manner of electing deputies, as well as the election of the head of state, can significantly determine the position and relationship between the legislature and the executive, the position of the head of state. The paper points out the measure of that influence and the consequences that the electoral legislation has on the position, functions and competencies of the holders of state functions, ie on the functioning of the constitutional legal system in modern conditions.

*Keywords:* Constitutional System, Division of Power, Organizational Principle, Electoral System, Functions of State Power.

---

<sup>26</sup> College of Health Vocational Studies, Belgrade

<sup>27</sup> Institute of Comparative Law, Belgrade

<sup>28</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, Belgrade