

Pravni život

časopis za pravnu teoriju i praksu

TEMATSKI BROJ

PRAVO I DRUŠTVENI IMPERATIVI



29

godina kopaoničke škole
prirodnog prava

UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE

BROJ 12 • BEOGRAD • 2016 • TOM IV

MIROSLAV ĐORĐEVIĆ

ZAŠTO JE IZBORNA LISTA ZNAČAJNA ZA IZBORNI SISTEM

U V O D

Odabir modela izborne liste jeste jedan od faktora koji značajno utiču na konačan ishod primene proporcionalnog izbornog sistema, kako u domenu samih parlamentarnih izbora, tako i odnosa birača i predstavnika tokom trajanja mandata, opšte političke atmosfere itd. U našoj literaturi ovo pitanje zauzima značajno mesto, dobrim delom usled činjenice da je Srbija promenila nekoliko modela izbornih lista od napuštanja većinskog izbornog sistema 1992. godine, pa su se nedostaci i prednosti tih rešenja lako mogli uočiti i u praksi. Neka od, čini se, najboljih rešenja, koja su pak prisutna u uporednom pravu, nikada nisu primenjena kod nas.

Izborne liste možemo podeliti na tri osnovne vrste – “zatvorene blokirane”, “zatvorene neblokirane” i “otvorene liste”. Zatvorena blokirana lista je ona na kojoj je predlagač vezan redosledom kandidata, a birač može glasati samo za listu u celini, bez preferiranja određenog kandidata unutar te liste ili neke druge intervencije na njoj. Kod ovog tipa lista glasaču je, dakle, ostavljen samo izbor da li će listu podržati ili ne, a predlagač je u obavezi da mandate dodeli poštujući redosled kandidata na njoj. Zatvorena neblokirana lista se razlikuje od blokirane uto-

Miroslav Đorđević, istraživač – saradnik Instituta za uporedno pravo; doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

liko što je biraču ostavljena mogućnost da glasa za listu u celini, ili pak da glasa za određenog kandidata unutar nje. Ona je dakle “zatvorena” prema biraču, jer je ovaj ograničen kandidatima sa liste predlagača, ali može uticati na redosled kandidata i samim tim ulazak u parlament određenog kandidata (redosled je “neblokirana”). Na kraju, otvorena lista je ona kod koje su pred birača stavljene najšire mogućnosti izbora. On se može opredeliti za listu na način na koji ju je sastavio predlagač, može izvršiti i preferencijalno glasanje (glasati za određenog kandidata), ali i panaširanje (mehanizam koji omogućava biračima da glasaju za više kandidata sa više različitih partijskih lista, sastavljajući tako sopstvenu listu kandidata¹).

U literaturi postoje značajne razlike u pogledu klasifikacije izbornih lista. Do svojevrstne zabune i nekonzistentnosti dolazi kako zbog činjenice da se one mogu različito svrstavati zavisno od kriterijuma podele, tako i usled čisto terminoloških razlika. Čini se da je najadekvatnija podela na “zatvorene blokirane”, “zatvorene neblokirane” i “otvorene” liste, jer kod njih već sam naziv jasno upućuje na sadržinu, tj značenje.²

KRATAK ISTORIJSKI OSVRT

Srbija je bila među prvim zemljama koje su primenile proporcionalni izborni sistem, pa se tako za liste glasalo još po donošenju tzv. “radikalnog” Ustava iz 1888. godine i Izbornog zakona iz 1890. godine (u tome vreme je sistem glasanja za liste bio primenjen samo još u Danskoj i nekim švajcarskim kantonima). Sve do Drugog svetskog rata smenjivali su se različiti većinski i proporcionalni izborni modeli.³

Od ponovnog uvođenja višepartijskog sistema u Srbiji, tri puta su donošeni Zakoni o izboru narodnih poslanika (ZINP), od kojih je svaki pretrpeo izmene. Zakon iz 1990. godine⁴ predvideo je većinski izborni sistem, a već 1992. godine on je novim Zakonom⁵ zamenjen proporcionalnim sistemom, koji je ostao na

¹ S. Orlović, Problemi sa izbornim sistemom u Srbiji, http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa_orlovic.pdf, 5. jun 2016, 3.

² Ovakva klasifikacija kao kriterijum ima stepen “otvorenosti” prema biraču, tj. stepen slobode birača da utiče na to koji će kandidat na kraju dobiti mandat.

³ Više o istoriji izbora u Srbiji i prvoj Jugoslaviji vidi u: M. Đorđević, “Istorijat izbora u Kneževini i Kraljevini Srbiji”, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012. i u: M. Đorđević, “Istorijat izbora u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji”, *Strani pravni život*, 3/2013.

⁴ Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije 1/1990 i 12/1990.

⁵ Službeni glasnik Republike Srbije (SGRS) 79/1992.

snazi do danas (uz više značajnih izmena). U pogledu izbornih lista, sve do 2000. godine bilo je prihvaćeno rešenje po kojima je predlagač u obavezi da 1/3 osvojenih mandata dodeli kandidatima shodno redosledu na listi, dok je za 2/3 on slobodan da ih dodeli preostalim kandidatima sa liste, po svom nahođenju.⁶ Ovakav model, koji je jedva nešto prihvatljiviji od onog predviđenog Zakonom iz 2000. godine⁷, ne može se svrstati ni u jednu od gorenavedenih kategorija izbornih listi, a mogu mu se uputiti sve one zamerke kao i onom iz pomenutog, kasnijeg Zakona. Od 1992. godine do izmena Zakona 1997. godine, postojalo je u Srbiji devet izbornih jedinica, a potom dvadeset i devet, sve do 2000. godine, kada je po novom Zakonu cela zemlja postala jedna izborna jedinica.

Rešenje po kome je predlagaču ostavljeno da odlučuje o tome koji će kandidati sa liste dobiti mandat dovedeno je do kraja donošenjem Zakona o izboru narodnih poslanika 2000. godine. Takvo *sui generis* rešenje za koje se u literaturi ističe da je nepoznato u uporednom pravu⁸, a po kome politička stranka uopšte (dakle čak ni jednom trećinom) nije vezana redosledom na izornoj listi prilikom dodele mandata, potpuno je dovelo u pitanje neposrednost izbora. Kako birači u ovakvom sistemu, za razliku od zatvorene blokirane liste, ne znaju redosled ulaska svojih kandidata u parlament, oni glasanjem praktično mogu “kupiti mačku u džaku”.⁹ Deformisao se sadržaj slobode izbora, ona je postala garantovana samo političkim partijama, a ne i biračima, jer se sloboda građana ogledala samo u izboru onih koji će u njihovo ime odabrati poslanike u parlamentu.¹⁰ Usled odabira ovog modela došli su do izražaja gotovo svi negativni aspekti proporcionalnog izbornog sistema, koje je u svojim “Preporukama za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji” stručni tim Cesid-a jezgrovito prikazao: “destimulisanje participacije i podsticanje apstinencije birača, stavljanje građana u situaciju da glasaju, a suštinski ne biraju, potiskivanje kandidata u drugi plan za račun partijske i liderske identifikacije i konačno, ostavljanje birača u dilemi – oni ne znaju za koga daju glas i ko će ih predstavljati”.¹¹ Takav sistem je i u potpunosti isključio potrebu

⁶ ZINP iz 1992, čl. 98. st. 1.

⁷ SGRS 35/2000.

⁸ I. Pejić, “Izborna lista u srazmernom predstavništvu – iskustvo Srbije”, *Izbiri u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 84–85.

⁹ S. Manojlović, “Izborna reforma u Srbiji – kako i zašto?”, *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 45.

¹⁰ I. Pejić, 85.

¹¹ Z. Lučić *et al*, Cesid – Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/resurscentar/Preporuke-za-izmenu-izbornog-zakonodavstva-u-Srbiji.pdf>, 5. jun 2016, 9-10.

kandidata da se bori za naklonost birača (već to čini po pravilu lider i visoko stranačko rukovodstvo), a primarni cilj kandidata pak jeste da se kroz unutarstranačku borbu nađe u situaciji da posle održanih izbora mandat pripadne baš njemu. Ovakvo rešenje je omogućavalo i da se, zarad populističkog pridobijanja simpatija birača, pri vrhu liste pojave i poznate javne ličnosti, koje pak posle izbora ne bi dobile mandat, već bi se u parlamentu umesto njih našlo neko “bezimeno” lice, čije je ime možda bilo pri dnu liste.¹²

Vrste izbornih lista predviđene zakonima iz 1992. i 2000. godine se ne uklapaju ni u jedan model iz tripartitne podele na zatvorene blokirane, zatvorene neblokirane i otvorene liste. Kako je kriterijum bio nivo slobode birača da utiču na redosled kandidata, onda bi to bile zatvorene liste, međutim, specifičnost stranačke postizborne “intervencije” toliko menja njihovu suštinu da se one ne mogu opravdano svrstati u tu grupu. Zapravo je reč o nekakvoj vrsti otvorenih lista, ali gledano iz ugla slobode predlagača.¹³ Čini se da je jako teško pronaći adekvatan termin koji ih opisuje, a da pritom zadovoljava kriterijum za koji smo se mi ovde opredelili. Ako se uzme u obzir i da navedeni modeli više nisu u upotrebi i nemaju gotovo nikakvu uporednopravnu zastupljenost¹⁴, možda i nije neophodno uključivati ih u klasifikaciju, već ih treba prosto ostaviti kao kuriozitet naše pravne istorije, a u ovom radu ćemo se za njihovo određenje koristiti tehničkim, istina pomalo nezgrapnim, terminom: “predlagački nevezane, zatvorene blokirane liste”.

Konačno, 2011. godine, odlukom Ustavnog suda¹⁵ ocenjeno je kao neustavno rešenje po kome je predlagač slobodan da sam odredi kojim će kandidatima sa liste pripasti mandati, te je iste godine izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika u srpsko izbornu pravo uvedena zatvorena blokirana izborna lista.

POZITIVNOPRAVNA REGULATIVA

Ustav

Ustav Republike Srbije samo rudimentarno uređuje tematiku izbora za narodne poslanike, dok su konkretna rešenja, pa i ona vezana za tip izborne liste, ostavljena Zakonu o izboru narodnih poslanika i podzakonskim aktima. Naš

¹² Tako i: R. Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, 238.

¹³ Polazeći od ovakvog kriterijuma, (iz ugla predlagača) izborne liste klasifikuje npr. Ratko Marković: *Ibid.* Usled ovakvih različitih uglova posmatranja u literaturi dolazi do neujednačenih klasifikacija.

¹⁴ I. Pejić, 85.

¹⁵ IU p 42/2008, SGRS 28/2011

Ustav, za razliku od nekih ustava evropskih država, ne određuje eksplicitno tip izbornog sistema, ali on to pak čini indirektno preko spornog čl. 102, st. 2, koji kaže: "Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika." Ustavotvorac je vođen željom da spreči poslanike, tzv. "stranačke preletače", da menjaju volju birača svojim "preletanjem", uveo normu koja je praktično ukinula slobodan poslanički mandat i pretvorila ga u nekakav imperativni stranački mandat.¹⁶ Ovakvo rešenje je dovelo do toga da je poslaniku uskraćena garancija slobodnog mišljenja u parlamentarnim raspravama, odlučivanja i glasanja. Usledile su brojne kritike kako domaće naučne javnosti tako i Venecijanske komisije, jer je ova odredba o neopozivoj ostavci u neskladu sa eksplicitnom ustavnom garancijom materijalnog imuniteta (imuniteta neodgovornosti), koji štiti poslanika od pozivanja na krivičnu ili bilo kakvu drugu odgovornost za mišljenje koje je izneo, ili glas koji je dao, kada su oni vezani za obavljanje funkcije narodnog poslanika.¹⁷ Navedeni član Ustava ostavio je zakonu da bliže odredi uslove za sprovođenje mogućnosti "slobodnog" stavljanja mandata na raspolaganje stranci. Međutim, do toga nije došlo usled odluke Ustavnog suda¹⁸, kojom je posredno (preko ocene o neustavnosti analogne odredbe Zakona o lokalnim izborima) sprečena i zakonska regulativa blanko ostavki na republičkom nivou.¹⁹ Tako je ova odredba ostala kao nekakvo strano telo u Ustavu, važeća, ali neprimenjena, tj. zakonom nerazrađena norma, suprotna duhu Ustava. Ona je ipak važna iz drugog razloga, kao pokazatelj da se naš ustavotvorac opredelio implicitno za proporcionalni sistem.

Naime, kako se u čl. 102. st. 2 Ustava kaže da poslanik ima slobodu da svoj mandat stavi "na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran", tu može biti reči samo o nekakvom proporcionalnom izbornom sistemu. Jer, ukoliko bi bilo reči o većinskom sistemu, moralo bi doći do ponavljanja izbora u izbornoj jedinici u kojoj je odnosni poslanik izabran, pa mu je aktivirana blanko ostavka. Stranka ne bi nikako mogla tek tako da bez izbora nekome dodeli man-

¹⁶ M. Jovanović, "Izborni sistemi Srbije – da li, šta i kako menjati?", *Reforma izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 21.

¹⁷ M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, 128 - 129.

¹⁸ IUz-52/2008, SGRS 34/2010

¹⁹ Više o okolnostima donošenja ove odluke i uticaju na izborni sistem vidi u: V. Petrov, "Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – Da li je poslanički mandat konačno slobodan?", *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, 2012, 94-106, i M. Stanić, "Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji", *Reforma izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015. 271-274.

dat (da ga “naknadno kandiduje”), a ponavljanje izbora bi obesmisliilo svrhu norme, jer je pitanje da li bi na njima uopšte pobedio kandidat stranke o kojoj je reč. Kako je navedena hipotetička situacija nemoguća, očito je da bi se tu moralo raditi o nekakvom proporcionalnom sistemu, po kome bi stranka mogla da mandat dodeli nekom drugom, ranije neizabranom kandidatu sa liste (jer je u vreme donošenja Ustava, Zakon o izboru narodnih poslanika predviđao predlagački nevezane, zatvorene blokirane liste). Posledica činjenice da je Ustav zaista implicitno odredio proporcionalni izborni sistem²⁰ jeste nemogućnost eventualnog prelaska na većinski izborni sistem pre promene Ustava (što ionako ne bi bilo, čini se, preporučljivo kako iz teorijskih, tako i iz praktičnih razloga). Na kraju se postavlja pitanje: da li određenje modela izbornog sistema treba da se nađe u nekom našem budućem ustavu? Iako se može navesti više argumenata *pro et contra*, možda je bolje rešenje da ta materija ostane izvan ustava, kako zbog izbegavanja pretrpavanja teksta ustava opširnom materijom koja nije nužno *materia constitutionis*, tako i iz praktičnog razloga – lakše izmene u slučaju nekakvih promenjenih okolnosti. Ustav bi trebalo da zaštiti samo osnovna demokratska izborna načela. Ukoliko se pak odluči drugačije, onda bi određenje izbornog sistema u ustavu trebalo da bude jasno i eksplicitno.

Zakon

Zakon o izboru narodnih poslanika utvrdio je proporcionalni izborni sistem po kome je Republika Srbija jedna izborna jedinica.²¹ Broj poslanika je fiksnno utvrđen (250), a oni se biraju na osnovu kandidatskih lista, koje mogu podneti registrovane političke stranke, stranačke koalicije, kao i grupe građana.²² Svaka lista mora ispuniti uslove određene Zakonom da bi bila proglašena od strane Republičke izborne komisije (RIK).²³ To znači da je mora svojim potpisima podržati najmanje 10,000 birača²⁴, zatim da mora ispuniti uslov da među svaka tri kandidata na listi mora biti najmanje po jedan kandidat – pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi²⁵, naziv liste mora biti u skladu sa predviđenim pravi-

²⁰ Drugačije mišljenje: V. Mikić, “Reforma izbornog sistema u Srbiji – predlozi za dostizanje veće reprezentativnosti narodnih poslanika”, *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 121.

²¹ ZINP čl. 4

²² ZINP čl. 2 i čl. 40

²³ ZINP čl. 45

²⁴ ZINP čl. 43

²⁵ ZINP čl. 40a

lima²⁶ i konačno, lista mora biti podneta najdocnije 15 dana pre dana određenog za održavanje izbora uz svu prateću dokumentaciju koju je Zakon odredio.²⁷

U najkraće vreme od dana raspisivanja parlamentarnih izbora, RIK po pravilu na prvoj sednici utvrđuje obrazac za prikupljanje biračkih potpisa (građana upisanih u birački spisak), koji dostavlja na zahtev zainteresovane stranke, tj. koalicije ili grupe građana. Ovaj obrazac se za svake izbore menja kako bi se sprečile eventualne zloupotrebe.²⁸ On mora sadržati ime i prezime birača, njegov matični broj, kao i prebivalište i adresu stana. Birač može podržati samo jednu kandidat-sku izbornu listu, a njegov potpis mora biti overen u sudu ili kod javnog beležnika.²⁹ Pravilo o neophodnosti prikupljanja 10,000 biračkih potpisa za kandido-vanje liste obeshrabruje neozbiljne predlagače da učestvuju u biračkom procesu i bespotrebno otežavaju rad organima za sprovođenje izbora, a nemaju nikakve šanse da pređu izborni prag od 5% (odnosno prirodni prag za stranke nacional-nih manjina³⁰). Uprkos tome, redovno se dešava da poneka kandidatska lista ne osvoji na izborima ni tih 10,000 glasova.³¹ To otvara pitanje da li podnosioci takvih lista treba da na neki način budu dodatno sankcionisani, pored toga što su po Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti (čl. 26) u obavezi da, kao i svi po-litički subjekti koji ne osvoje 1% glasova, vrate sredstva dobijena od države za vo-đenje kampanje.

Zakon o izboru narodnih poslanika ne utvrđuje neophodan broj prijavlje-nih kandidata na izornoj listi. U praksi je zato veći broj lista koje nisu predvide-le svih 250 kandidata za narodne poslanike, od onih koje jesu. Na poslednjim iz-borima to je učinilo svega 6 od 20 predlagača lista, a jedna lista je pak imala samo 8 predloženih kandidata.³² Predlagači vrše procenu svog rezultata, pa prijavljiva-njem manjeg broja kandidata praktično olakšavaju procesne radnje i sebi i orga-nima za sprovođenje izbora, a nikada se nije dogodilo da predlagač dobije više

²⁶ ZINP čl. 42

²⁷ ZINP čl. 44 Obrascе izborne dokumentacije utvrđuje RIK (formu kandidatske liste, ovla-šćenje da se u ime političke stranke podnese izborna lista, saglasnost nosioca izborne liste, izjavu kojom se prihvata kandidatura za narodnog poslanika itd...).

²⁸ Na prošlim izborima, održanim 24. aprila 2016. godine, to je bio obrazac NPRS – 5/16.

²⁹ U praksi se praktikuje da sudski overitelj ili javni beležnik dođu u sedište stranke na do-govoreni dan, kako bi se ovaj postupak pojednostavio.

³⁰ Na prošlim izborima on je iznosio nešto više od 15,000 glasova.

³¹ Na primer, lista “Republikanska stranka – Nikola Sandulović” je na prošlim izborima osvojila svega oko 4,600 glasova (0.12%) što je dakle manje od polovine biračkih potpisa koji se tra-že za podnošenje liste.

³² Pregled izbornih lista i predloženih kandidata dostupan je na internet stranici RIK-a. <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-izborne-liste.php>, 5. jun 2016.

mandata nego što je bilo predloženih kandidata na listi. Ukoliko bi pak do toga došlo, po slovu Zakona, mandat bi pripao izbornoj listi koja ima sledeći najveći izborni količnik.³³

Konačno, što se dodele mandata tiče, izborna lista u Srbiji je, posle odluke Ustavnog suda o kojoj je ranije bilo reči, zatvorena blokirana izborna lista³⁴, a mandati se dodeljuju primenom sistema najvećeg izbornog količnika (D'Ontov sistem).³⁵ To znači da birač ima samo mogućnost da glasa za određenu listu, uz potpunu izvesnost da će mandate dobiti kandidati shodno redosledu na njoj. Ovakav sistem je primenjen i u Portugaliji, Španiji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, kao i u nemačkom mešovitom izbornom sistemu (kada je reč o raspodeli mandata po sistemu zemaljske liste).³⁶ Iako je ovo daleko bolje rešenje od predlažakki nevezanih, zatvorenih blokiranih lista, može mu se uputiti niz zamerki.

NEDOSTACI POZITIVNOPRAVNOG REŠENJA

Najvažniji problemi koje naše izorno zakonodavstvo i odabir modela zatvorene blokirane liste nose sa sobom, a na kojima nauka i šira javnost uporno insistiraju, jesu: pitanje ugroženosti načela političke reprezentacije, neposrednih izbora i slobodnog mandata, depersonalizacija predstavnika, problemi vezani za unutarstranačko kandidovanje i omogućavanje plodnog tla za vladavinu političkih elita.

Funkcija reprezentacije jeste primarna uloga demokratski izabranih predstavničkih tela, što znači da poslanici predstavljaju građane (preciznije: državljane sa aktivnim biračkim pravom) na osnovu poverenja koje su od njih dobili u okviru demokratskog procesa delegacije političkog odlučivanja.³⁷ Upravo to poverenje, tj. saglasnost između predstavljenih i predstavnika jeste ključna odrednica pojma političkog predstavništva.³⁸ Ukoliko biraču nije ostavljena mogućnost da glasa za pojedinca, već isključivo za listu u celini, a posebno ukoliko je u pitanju velika izborna jedinica (a cela Srbija je jedna izborna jedinica), dolazi do depersonalizacije. Birač po pravilu glasa za stranku i/ili njenog lidera, a ne za kandidate sa liste koji će ga konkretno reprezentovati, te se odnos poverenja između predstav-

³³ ZINP čl. 83. st. 2

³⁴ ZINP čl. 84

³⁵ ZINP čl. 82

³⁶ I. Pejić, 81.

³⁷ V. Mikić, 114.

³⁸ Z. Đukić – Veljović, *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1995, 69.

ljenih i predstavnika pretvara u odnos poverenja između predstavljenih i partije, odnosno lidera. Kako Stojanović primećuje, ukoliko je cela država jedna izborna jedinica, u tom slučaju više ne postoji nikakva smisljena veza između birača i izabranih predstavnika.³⁹ “Kada se glasa za neku stranačku listu, glasa se u osnovi za neku stranku, za njene simbole, njen program, njenu ideologiju, njene principe, pa i njenog lidera. Iz ovoga proizilazi zahtev da narodno predstavništvo u svom sastavu bude ogledalo svih jačih političkih pravaca ukorenjenih u narodu.”⁴⁰

Međutim, takvo glasanje za partije, odnosno njihov program, u zemlji sa još uvek nedozrelom demokratskom i političkom kulturom⁴¹ nosi sa sobom niz problema na koje ukazuju Simović i Petrov: “Praktično, političke stranke su danas pragmatske, teško se drže predizbornih obećanja, a kamoli stranačkog programa i političke ideologije, koju gotovo i da nemaju. Usled toga, glasanje za listu nije glasanje za ideje i načela, već najčešće za nosioca liste, stranačkog vođu i nekoliko najuticajnijih kandidata na njoj. U tom delu glasanje je vrlo personalizovano upravo suprotno smislu proporcionalnog sistema. U drugom delu, koji se odnosi na nepoznate i ‘bezimene’ kandidate sa liste, ovaj sistem je krajnje depersonalizovan, do mere koja sasvim otuđuje birače od njihovih budućih predstavnika.”⁴² Rezultat toga jeste izvesno obesmišljanje veze između birača i poslanika, a kako kaže Jovanović: “izbori nisu zamišljeni da se predstavljaju samo stranke, nego i građani.”⁴³

U neraskidivoj vezi sa navedenim problemima jeste i pitanje kandidovanja, tj. kako političke stranke određuju liste kandidata, kada birači na to već ne mogu da utiču. Merila odanosti partiji i partijskom vodstvu, kao i hijerarhijski položaj, obično igraju presudnu ulogu, nasuprot interesa birača, koji su po pravilu vezani za moralne i demokratske kvalitete kandidata, kao i njegovu kvalifikaciju za obavljanje javne dužnosti.⁴⁴ To praktično znači da uzak krug ljudi donosi odluke o izbornim kandidatima, “sama stranka zatim namiruje svoje članove zapošljavanjem, a istovremeno svojom pozicijom dobija značajna sredstva za finan-

³⁹ D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Sven – Niš, Niš, 2006, 129.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Slaviša Orlović tako primećuje da: “Dok stabilne demokratije imaju institucije koje njihovi građani koriste rutinski, u novim demokratijama javljaju se problemi u funkcionisanju institucija koji su posledica pojedinih institucionalnih rešenja u kombinaciji sa određenom političkom kulturom.” – S. Orlović, 1.

⁴² D. Simović, V. Petrov, *Ustavno pravo*, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2014, 152.

⁴³ M. Jovanović, 24.

⁴⁴ M. Matić, “Izbori”, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, 449.

siranje svog rada, kroz legalno javno finansiranje, ali i kroz zloupotrebu javnih resursa”.⁴⁵ Konačan rezultat jeste da “pošto znaju da su kandidaturu dobili zahvaljujući stranki, kandidati se, kad budu izabrani za predstavnike, osećaju obavezniji prema stranki nego prema biračima.”⁴⁶

Izložene doktrinarne kritike deluju ubedljivo, te se logično postavlja pitanje: da li bi i kakve izmene mogle da odstrane ili bar ublaže ove negativne posledice pozitivnopravnog rešenja?

PREDLOZI

Prilikom razmatranja najadekvatnijeg modela izbornog sistema, pa i odabira modela izborne liste (u slučaju da se opredelimo za proporcionalni sistem), treba se vratiti malo unazad i zapitati: šta je to što se želi postići, šta je zapravo cilj? Ukoliko je opredeljenje demokratska država, u kojoj je narod suveren, zbog faktičke nemogućnosti neposrednog vršenja vlasti logično je odabrati sistem predstavničke, odnosno poluneposredne demokratije. Sledeći prirodan korak jeste odabir izbornog sistema koji najpribližnije sledi i dalje ostvaruje tu ideju: što približnija reprezentacija naroda u parlamentu (kao kakva preslikana slika ili uzorak društva), koji vlada preko svojih demokratski izabranih predstavnika. Ovu situaciju može da obezbedi samo proporcionalni izborni sistem. Iako se ovo čini logičnim, u literaturi već više od sto pedeset godina nije došlo, a po svoj prilici nikada i neće, do konsenzusa o tome da li je bolji većinski ili proporcionalni sistem.⁴⁷ Ističu se različiti argumenti *pro et contra* jednog ili drugog modela⁴⁸, a jedan od argumenata koji se posebno apostrofira jeste veća efikasnost većinskog izbornog sistema, jer on garantuje stabilnu vladu, za razliku od proporcionalnog, koji pak može dovesti do nestabilne parlamentarne većine.

Samo pozivanje na efikasnost može biti mač sa dve oštrice. Istorija pokazuje da su najefikasnije vlade bile one u državama sa totalitarnim režimima. Kod ve-

⁴⁵ S. Manojlović, 47.

⁴⁶ R. Marković, 229.

⁴⁷ Ograničavamo se na ova dva modela, ne uzimajući u obzir tzv. “mešoviti” izborni sistem, jer se čini da on nema suštinski, specifični kvalitet u odnosu na većinski i proporcionalni, već samo predstavlja neki vid njihovog preplitanja. U duhu istog razmišljanja, Savo Manojlović ispravno primećuje: “Mešoviti sistem, koji bi trebalo da predstavlja novu sistemsku smesu alhemijskom sintezom proporcionalnog i većinskog sistema, zapravo nema taj opšti sistemski obris da bi predstavljao novi, posebni sistem. On predstavlja ili kombinaciju određenih elemenata ova dva sistema, od kojih jedan ostaje dominantan, dok ga ‘pozajmljena’ specifičnost samo modifikuje, ostavljajući ga i dalje podgrupom većinskog ili proporcionalnog; ili se zapravo deo predstavnika bira po jednom, a deo po drugom sistemu.” – S. Manojlović, 34 - 35.

⁴⁸ Ratko Marković sumira ove argumente: R. Marković, 240.

ćinskog izbornog sistema, ta efikasnost se postiže prostom nadpredstavljenošću pobjednika u skupštini. Ratko Marković ističe da se bez uvida u konkretne društvene prilike određene države, njene ustavne institucije, politički mentalitet građana itd. ne može dati prednost jednom ili drugom modelu, tvrditi *a priori* da je jedan demokratskiji od drugog, a pogotovo ne da je jedan nedemokratski.⁴⁹ Zaista, ne može se opravdano tvrditi da je većinski sistem nedemokratski, ali nam se čini da nije neosnovano reći da je manje demokratski od proporcionalnog. Ukoliko jedan sistem poštuje pluralitet političkog mišljenja, preslikava izbornu volju birača u skupštini i omogućava i onim manje zastupljenim stavovima da se čuju u parlamentu, šta može biti demokratskije od toga? Ne treba gubiti iz vida da je pored podrške Vladi i izglasavanja zakona, funkcija parlamenta i kritika rada Vlade, predloga zakona itd, kao i predstavljanje interesa manjih društvenih grupa, te informisanje građana o eventualnim neregularnostima u radu vladajuće većine. Postavlja se pitanje, da li je takav, demokratski sistem, pak nužno neefikasan? To zavisi od mnogo faktora, društvenih prilika, nivoa političke kulture i svesti, a najviše od odnosa političkih snaga u zemlji. Tako je, na primer, u Srbiji posle izbora 2012. i 2014. godine parlamentarna većina iznedrila stabilne vlade, kao što će po svoj prilici biti slučaj i sada, posle izbora 2016. godine.⁵⁰ Štaviše, u proporcionalnom izbornom sistemu, vladajuća koalicija je na izborima 2014. i 2016. godine osvojila gotovo apsolutnu većinu glasova, dobila natpolovičan broj mandata u parlamentu i došla u situaciju da može sama da formira Vladu. Primenom većinskog sistema ona bi osvojila još daleko više mandata, gotovo sama zauzela parlament i ostavila skoro čitavu sadašnju opoziciju izvan skupštine. Jedini rezultat takvog rešenja bio bi smanjenje legitimiteta parlamenta i sledstveno demokratije. Sada pak postoji stabilna većina, iz koji proizlazi stabilna, efikasna Vlada, a u parlamentu su reprezentovani svi građani, kao i manjine, uz puno uvažavanje pluraliteta političkih ideja koje u Srbiji postoje (i to sve uz korišćenje proporcionalnog izbornog sistema).

Proporcionalni sistem u obliku u kome je kod nas primenjen ima pak mnoštvo svojih nedostataka, o čemu je bilo reči u kritici pozitivnopravnog rešenja. Rešenje za ove probleme ne bi bilo dobro tražiti u većinskom sistemu, već u izmenama postojećeg izbornog modela koje bi te nedostatke ublažile. Suštinski problem leži u ulozi partija, koje predlažući kandidate na zatvorenoj blokiranoj listi dobijaju preveliku ulogu, uvode elemente posrednosti izbora (sistem "uzmi ili ostavi"), što dalje pak vodi depersonalizaciji i problemima koji iz nje proizlaze. S druge strane, nikako cilj ne treba postaviti ni kao nekakvo gušenje, tj. preveliko

⁴⁹ *Ibid*, 239.

⁵⁰ U momentu pisanja ovog rada, izbori su završeni, ali još nije formirana Vlada.

ograničavanje političkih stranaka, jer su upravo one osnovni generator političkog života i čine ih, u krajnjoj liniji, upravo građani udruženi oko političkih ideja. Ne treba gubiti iz vida da parlament nije samo predstavništvo građana, već i političko predstavništvo, što u sebi podrazumeva i predstavljanje političkih stranaka.⁵¹ No, sama srž problema zapravo i ne leži u političkim partijama *per se*, već u postupku kandidovanja, tj. upitnoj unutarstranačkoj demokratiji i činjenici da birači sami ne mogu uticati na redosled kandidata na listi. U literaturi ima shvatanja da bi na neki način (zakonski) trebalo urediti postupak unutarstranačkog kandidovanja sa ciljem povećanja unutarstranačke demokratije i transparentnosti, što bi dovelo do smanjenja uticaja partijskih oligarhija.⁵² Da li bi zakonodavac zaista trebalo da se meša u ove unutarpartijske stvari, veoma je osetljivo pitanje, koje zahteva posebnu analizu.

Drugi deo problema jeste dakle vezan za model izborne liste, tj. iznalaženje načina da i sami birači budu deo kreiranja izborne liste. To se može postići uvođenjem modela zatvorene neblokirane ili otvorene izborne liste, na kojoj bi se glasalo preferencijalno ili panaširanjem. Ukoliko bi to bila zatvorena (neblokirana) lista sa preferencijalnim glasanjem, biraču bi bilo ostavljeno pravo da glasa za listu u celini, ali bi on mogao i da glasa za određenog kandidata i pomogne mu da se “popne” na listi i osvoji mandat. Dakle, predlog bi sastavljale stranke (odnosno zakonom ovlašćeni predlagачi), kao i do sada, ali bi konačan redosled kandidatskih lista bio poznat tek posle izbora i “intervencije” birača. Ovakvo rešenje bi sa jedne strane dalo mogućnost biračima da odstrane nedovoljno dobre kandidate glasanjem za one kvalitetnije, dok bi sa druge strane uticalo i na odnos kandidata i birača. Ima mišljenja kako bi ovakvo glasanje zaista imalo pozitivan efekat u povećanju uloge birača, ali da bi se negativno odrazilo na jedinstvo partija, jer bi se onda istovremeno odigravale dve kompeticije: jedna između stranaka, a druga unutar stranaka.⁵³ Ovakav argument ne zvuči ubedljivo, jer upravo ta unutarstranačka kompeticija postoji i danas, ali na jednom drugačijem, manje poželjnom nivou.⁵⁴ Ukoliko samo stranačko rukovodstvo odlučuje o redosledu na listi, potencijalni kandidati su upućeni isključivo ka partijskom vrhu i lideru, kojima se dokazuju i obavezuju na najrazličitije načine da bi ušli na listu, tačnije dospeli na visoku poziciju na njoj. Zatvorena (neblokirana) lista bi iziskivala od kandi-

⁵¹ M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, 31.

⁵² A. Stevanović, “Analiza izbornog zakonodavstva: šta treba zadržati?”, *Reforma izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 72-73. takođe vidi: S. Manojlović, 54-62.

⁵³ S. Orlović, 3 – 4.

⁵⁴ Što je čak jedan od razloga zašto smo svedoci tolikih cepanja i previranja unutar partija u poslednje dve i po decenije.

data da se obraćaju i građanima koje treba da zastupaju, jer upravo njihov preferencijalni glas može da odluči o tome da li će dobiti mandat ili ne. Na ovaj način se ublažava trenutna depersonalizacija, umanjuje posrednost izbora koju proporcionalni sistem nosi sa sobom, odnosno približavaju predstavljeni i predstavnik. Ostaje argument da je u slučaju preferencijalnog glasanja birač i dalje vezan izborom između 250 kandidata koje je opet neko drugi sastavio, ali je njegova sloboda izbora daleko veća. Ukoliko bi se odustalo i od toga da je cela Srbija jedna izborna jedinica, te se utvrdio razuman broj izbornih jedinica, preferencijalno glasanje bi značajno umanjilo nedostatke sadašnjeg rešenja.

Još više slobode biračima bi doneo sistem glasanja panaširanjem, koje dozvoljava biraču da praktično sam sastavi listu sačinjenu od kandidata sa više različitih partijskih lista. Ovo bi posebno bilo celishodno u društvu u kome su ideologije gotovo svih partija veoma slične, pa se izborna trka suštinski vodi oko što boljih personalnih rešenja. Međutim, to bi, čini se u ovom trenutku bila možda previše radikalna promena, ali bi se preko zatvorenih (neblokiranih) lista sa preferencijalnim glasanjem, moglo posle nekog vremena adaptacije razmišljati i o uvođenju panaširanja. Baš iz ovog razloga, kako ne bi "okamenio" izborni sistem, mišljenja smo da budući ustavotvorac ne treba previše detaljno da uredi izbornu materiju, već samo da zaštiti načela demokratskih izbora, a ostalo prepusti zakonodavcu.

U vezi sa uvođenjem zatvorenih (neblokiranih) lista neko bi postavio nazgled logično pitanje: da li bi i u kom procentu glasači koristili datu mogućnost i zašto je uopšte uvoditi ukoliko bi ovi to činili u malom procentu? Ako bi to bio čak i sasvim mali procenat, uvođenje ovakvog modela izborne liste bilo bi opravdano. Ne treba ocenjivati celishodnost takve slobode, već je treba shvatiti kao poslednji korak u realizaciji ideje demokratije u domenu izbora. Mnogo je raznih prava i sloboda koje se nužno ne praktikuju, ali postoje za slučaj da neko poželi da ih koristi, što je već samo po sebi njihova vrednost. Otvorena lista bi, kao konačni cilj, predstavljala najlogičniji kraj linije najpotpunijeg ostvarivanja narodne suverenosti po sistemu:

neposredna dem. > poluposredna dem. > proporcionalni izborni sistem > otvorena izborna lista⁵⁵.

Pored demokratske vrednosti mogućnosti preferencijalnog glasanja *per se* (koju ne treba zanemariti), mišljenja smo da bi ono zaista i bilo primenjeno u praksi, te da bi samo njegovo postojanje izvršilo pozitivan uticaj na nivo političke kulture u zemlji, uz dodatno povećanje legitimiteta. Tako bi, na primer, poslanici morali biti odgovorniji, jer bi se lako moglo desiti da oni uprkos volji rukovod-

⁵⁵ Zatvorena neblokirana lista bi u idealnim uslovima bila samo prelazno rešenje.

stva svoje partije budu na sledećim izborima kažnjeni od strane birača i ostanu bez mandata.

Takođe, kako bi ovakav sistem bio celishodan, mora se odustati od Srbije kao jedne izborne jedinice i uvesti razuman broj pažljivo iskrojjenih izbornih jedinica. Time bi se i delom otklonili problemi sa nedovoljnom teritorijalnom reprezentacijom nekih delova zemlje. Konačan rezultat bi mogao biti parlament koji reprezentuje sve građane sa biračkim pravom⁵⁶, uz bolji odnos birača i predstavnika, i konačno, svođenje uloge političkih partija na pravu meru.

Na kraju, treba istaći i to da ovakav sistem preferencijalnog glasanja nije nepoznat u uporednom pravu, već da se on uspešno primenjuje u Austriji, Belgiji, Holandiji, Norveškoj, Švedskoj, Danskoj, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj i Sloveniji, dok se otvorena lista sa panaširanjem koristi u Finskoj, Luksemburgu i Švajcarskoj.⁵⁷

ZAKLJUČAK

Odabiru modela izborne liste treba posvetiti značajnu pažnju, jer on može umnogome uticati na karakter proporcionalnog izbornog sistema i ublažiti, odnosno pojačati neke njegove mane. Na terenu pozitivnog prava, u Srbiji je po ovom pitanju 2011. godine, odlukom Ustavnog suda, načinjen značajan pozitivan korak, međutim, prostora za poboljšanja i dalje ima. Teorijski posmatrano, treba težiti otvorenim izbornim listama, jer one, čini se, najpribližnije omogućavaju ideal poluneposredne, predstavničke demokratije. Na tom putu, trebalo bi prvo razmisliti o uvođenju zatvorenih neblokiranih lista (preferencijalnog glasanja) i uvođenju manjih izbornih jedinica. Samo postojanje jednog takvog sistema, mišljenja smo, rezultiralo bi i povećanjem nivoa političke kulture i odgovornosti, što predstavlja vrednost koja svakako odnosi prevagu nad možda nešto složenijom praktičnom realizacijom ovakvog modela, u odnosu na onaj koji normira važeći zakon. "Izborni sistem jeste jedan, iako ne i jedini, ali uvek nužan, kriterijum za kvalifikovanje jednog sistema kao demokratskog, manje demokratskog ili nedemokratskog."⁵⁸ U okviru proporcionalnog izbornog sistema, upravo je odabir izborne liste jedan od faktora koji mogu načiniti presudnu razliku.

⁵⁶ Istina, osim onih koji su glasali za stranke koje nisu prešle izborni cenzus od 5%, a nisu stranke nacionalnih manjina. Ovaj cenzus je pak neophodnost iz čisto praktično-tehničkih razloga.

⁵⁷ I. Pejić 82-83.

⁵⁸ P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Poslovni biro, Beograd, 1997, 262.

MIROSLAV ĐORĐEVIĆ, LL.M.,
Research assistant, Institute of Comparative Law,
Belgrade

WHY IS ELECTORAL LIST IMPORTANT FOR ELECTORAL SYSTEM

Summary

Parliamentary elections in Serbia are held by the system of election by list. The model of blocked list, which is currently in use, obliges proponents to assign mandates according to the order on the list. However, it does not allow voters to use preferential vote or make any other kind of changes to the list. They can either support the proponent's electoral list as a whole or not.

In this paper, author analyses the present legal framework and its weaknesses, and then tries to find alternative solutions that could reduce problems of the present system. Different electoral list models, which can be found in both theory and comparative law, offer possibilities that could be applicable and beneficial. The author concludes that firstly the preferential vote should be introduced (closed unblocked lists), and finally, after a reasonable period of adaptation, introduction of opened lists could be considered.