

Др Слободан П. Орловић, ванредни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

КАКО ДО БОЉЕГ СРПСКОГ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА¹

Сажетак: Основно питање на које покушава да одговори овај рад је шта је то бољешине у изборном систему Србије. Уједно са тим, предлажу се одређена побољшања пропорционалној изборној систему. Аутор се још увек дефинитивно не одређује за повратак на већински изборни систем, иако држи да је и то боље од постојеће.

Пре обраде основне, насловне теме, у раду се латимично обрађује изборно право, изборни системи и историја избора.

Кључне речи: изборно право, изборни системи, пропорционални изборни систем, право гласа.

1. УВОД

Питање какви избори за органе власти треба да буду је почетно и једно од најважнијих у држави. Теорија одавно истиче да су избори од суштинског значаја за демократију јер је народу немогуће да сам управља. Он то треба да чини преко својих представника који су за разлику од народа, као целине, у стању да расправљају о јавним пословима.² Реч је о посредној, представничкој, али „директној“, демократији чији су избори, дакле, сам темељ.³

Знамо да данас нема држава у којима су грађани сами органи власти и тако непосредно владају. То што се дефинише „непосредном демократи-

¹ Рад је део пројекта „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ)“ чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

² Monteskie, *O duhu zakona* (prev. Aljoša Mimica), I, Beograd 1989, 178-179.

³ Представничка демократија је директна демократија у којој *demos* (народ) не управља собом већ бира представнике који њиме управљају. Њена потребна компонента је изборна демократија. Иначе, демократија је још је од Аристотела сврстана у дегенеративне, лоше облике владавине где владају сиромашни у сопственом а не општем интересу. Đovani Sartori, *Demokratija - šta je to?*, Podgorica 2001, 136 и 183.

јом“ скоро сасвим су заменили институти и појмови „посредне демократије“, као што су изборни систем, бирачко право, гласање. То су кључеви данашњих уставних поредака. Од њиховог квалитета зависи суштинска нит демократије у држави - веза између органа власти - бираних и грађана - бирача. Она се напоследку природно прелама на степен легитимитета (подршке) власти и уопште на народни или ненародни карактер политичког режима у држави.

Свуда где појединац излазећи на изборе бира власт веома је важно колико тај један, појединачни глас стварно вреди, колика права бирачу доноси и како, са другим палим гласовима, постаје мандат. Сва та правила чине изборни систем саткан од изборних јединица, расподеле мандата, кандидовања и других елемената.⁴ Ипак, изборни систем са већинским правилом (већина је победник а мањина губитник) трпи критике јер из квантитативног инструмента (општег права гласа) није произашла и квалитативна селекција (најбоља власт). Изборна тиранија бројева „даје вредност количини“, односно девалвира квалитет.⁵ Да би се подигао недостајући квалитет избора мора се „управљати изборима“. То подразумева предузимање низа изборних активности у изборном процесу.⁶

Од кад је пре више од два века уставима прихваћено становиште да државна власт потиче од народа, а не од бога или његовог изасланика земљанина, општи избори се сматрају потврдом таквог народног порекла власти. С обзиром на то да је у демократској и слободној држави по уставу народ суверен, начин избора и веза која траје између грађанина и изабраног органа власти важни су за оцену колико је власт стварно народна. Тамо где контакт између грађанина и посланика (и министра и председника републике) почиње у време избора, престаје пошто се гласало, а поново се успостави пред нове изборе, тешко да се може говорити о владавини народној. У политичким системима, пак, где је веза између бирача и изабраног непосреднија при чину избора и која опстаје током мандата власти, сигурно да је и изабрана власт много ближа народу. Из ових перспектива могу се посматрати два основна изборна система – за пропорционални изборни систем углавном имамо удаљеност бирача и посланика, а близину у већинском.

⁴ Поред та три елемента, на функционисање изборног система снажно утичу и други: бирачко право и евиденција бирача, изборна тела, изборне кампање, финансирање избора, престанак мандата и попуна упражњених посланичких места и заштита изборног права. Милан Н. Јовановић, *Изборни сисџеми њосџикомунисџичких држава*, Београд 2004, 25.

⁵ Ђ. Sartori, 150.

⁶ Управљање изборима је широк сет активности стварања и одржавања институција унутар којих се одвијају избори, а што се своди на три „нивоа управљања“: израда правила, примена правила и решавање спорова. Shaheen Mozaffar, Anreas Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction”, *International Political Science Review*, Vol 23, No. 1, 2002, 7.

Иако је настао касније, пропорционални изборни систем се примењује у већини европских држава.⁷ Већински изборни систем се одржао у неким од „старијих демократија“ (Уједињено Краљевство, Француска), упорно одолевајући теоријским аргументима о предности његовог млађег такмаца, пропорционалног изборног система. Такав догматски приступ, праћен и ултимативним политичким захтевима за математичком тачношћу демократских избора, довео је до тога да се и у Србији прешло са већинског на пропорционални систем. После првих вишестраначких избора у Републици Србији (1990) опозиционе политичке странке су освојиле тек петину посланичких мандата, а владајућа странка је исподполовичним бројем гласова стекла готово четири петине мандата. Стога је инсистирано на промени толико „непоштеног“ већинског изборног система у пропорционални. То је и учињено већ на наредним парламентарним изборима (1992) али је власт остала у рукама исте политичке странке. Ипак, пропорционални изборни систем је „усавршаван“ изменама броја изборних јединица (од девет до 27) да би од 2000. године имао садашњи најпропорционалнији могући облик са целом државом као изборном јединицом.

Исти изборни систем са једном изборном јединицом важи за локалне изборе, где су свака општина, сваки град и Град Београд по једна изборна јединица. У њима се бира различит број одборника, по формули: већа општина, више одборника. Донедавно се на покрајинским изборима примењивао, поред пропорционалног, и већински изборни систем којим се бирала половина од укупног броја посланика (60). Такав „мешовит“ систем замењен је (2014) чистим пропорционалним системом у коме је цела АП Војводина једна изборна јединица. Тиме су у Србији на сва три нивоа власти - државном, регионалном и локалном, унификовани избори по пропорционалном систему са једном изборном јединицом. Преостала оаза већинског бирања јесте избор председника Републике али тај избор, с обзиром на то да се бира само један кандидат (инокосна функција), не може ни бити по пропорционалном систему.

Овако заокружен изборни систем у Србији трпи аргументоване критике с обзиром да запоставља уставно начело да грађани непосредно бирају своје представнике. Тиме се и принцип суверености народне, из које произлази сва власт у држави, помера у други план. У оваквом изборном систему веза бирача и бираног је веома слаба, а за време мандата углавном ни не постоји. Отуда је оправдано поставити питање кога народни представници представљају – себе саме, политичку странку, страначког вођу

⁷ Irena Pejić, „Izborna lista u srazmernom predstavnishvu – iskustvo Srbije“, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Đurić), Beograd 2012, 80, David M. Farrell, *Electorat Systems: A Comparative Introduction*, Basingstoke 2011, 66.

или неког трећег? Шта год да је одговор, бирачи су толико удаљени од оних које бирају да се може говорити о суштински посредном изборном систему. Између грађана и власти ауторитативно „посредује“ страначко вођство (у нашем случају често и „харизматични“ страначки вођа) како приликом кандидовања и избора, тако и током трајања посланичког мандата. То истакнуто страначко одлучивање може довести до трајног „напуштања биралишта“, тј. раста бројности изборних апстинената што се директно пресликава на ништење легитимитета власти.⁸

2. ИЗБОРНО ПРАВО И ИЗБОРНИ СИСТЕМИ

Готово све државе су постале исувише велике и сложене политичке творевине да је обичном грађанину, носиоцу суверености, немогуће да заједно са свим другим грађанима непосредно управља. За то сви грађани немају довољно знања, нити је због њихове бројности то практично изводљиво. Стога је посредна демократија, успостављена и одржавана преко избора на којима грађани периодично бирају своје представнике, једино могућа државна форма. Путем избора народних представника, који у име и за рачун народа владају, остварују се политичка људска права, какав такав народни суверенитет и колико толико ограничава се власт. Бар сваке четврте изборне године.

Као **правна дисциплина** изборно право је део уставног права, његова продужена рука. Оно реализује основно политичко право грађанина да бира власт. Конкретније, изборно право је могућност да се бира и да се буде биран (активно и пасивно бирачко право), а сасвим уско, изборно право је само гласање. Да би се гласањем - заокруживањем имена кандидата или на други начин, пренела народна сувереност на органе власти неопходно је да постоје установљена правила и процедуре. То је садржај изборног права који чине његови делови: материјално и процесно изборно право, изборна математика, геометрија (географија) и техника.⁹

Настојања свеопште **интернационализације** и глобализације не заобилазе ни изборно право. Оно није уређено само позитивним правом државе, већ се узимају у обзир и међународна правила. Унутрашњи консти-

⁸ Ово не би било могуће поправити ни увођењем обавезног гласања јер би то била коначна разочараност оваквим изборима и уопште политичким системом. Како је писао проф. Михаило Илић, узрок напуштања биралишта је губитак илузија о представничкоме и парламентарноме режиму. Како онда мислити, да се силом ауторитета закона и увођењем обавезног гласања то стање ствари може изменити. Mihailo Ilić, „Obavezno glasanje“, *Arhiv za pravne i društvene nauke 1906-1976* 1-2/1976, 47.

⁹ Опшриније: М. Н. Јовановић, 56-59.

туционализам надограђује се међународним уговорима којима се покушавају установити општеважећи стандарди. Ти постулати би требало да допринесу уједначеном остваривању бирачког права. Путем синтагми као што су „неумесна ограничења“ или „слободни избори“¹⁰ настоји се допринети слободи бирања. Ипак, у изборном праву битнији су и преовлађују домаћи правни извори, почев од устава па до подзаконских прописа. Ово је оправдано јер се после парламентарних и других избора, формирају унутрашњи органи власти. Међународни уговори остају у улози смерница уставу, законима и подзаконским актима, по одређеним питањима како да се уреди материја изборног права. Ипак, изборно право је још увек далеко од једнообразности (унификације) јер опстају различитости, од државе до државе, почев од услова за стицање активног и пасивног бирачког права па надаље. То казује да данашња национална изборна права нису само израз владајуће политичке воље законодавца, већ да су она у доброј мери саткана и од изборне традиције, политичких, националних, географских, економских и других посебности државе. Сва та сложеност различитих услова утиче на национално изборно право толико да га бар делом чини другачијим у односу на друга.

Без обзира да ли материју изборног права посматрамо као део уставног права или засебну правну дисциплину (за шта иначе и нема довољно аргумената) неспорно је да се правне норме у вези са изборима мењају. Тако је изборно право, попут свих друштвених појава, **еволуирало временом**, постајући све важније у правном поретку. Развој изборног права је, пре свега, у вези са растом бирачког тела – ширио се круг људи са правом гласа, а смањивали су се, или су укидани, строги услови за активно бирачко право а потом и за посланичку способност. Први избори у буржоаским државама (XIX век) били су привилегија ужег друштвеног круга. Различита ограничења (цензуси) политичког права да бира, а поготово права да буде биран сужавали су круг грађана који учествују на изборима. Тиме је и легитимитет непосредно и посредно бираним органима власти – парламенту, влади, председнику републике, растао. Временом су ограничења попут права својине, богатства, пребивалишта (домицила), образовања, расе, религије, пола, сужавана и брисана тако да је бирачко право постајало свеопште, доступно држављанима под истим условима.¹¹ Последње ограничење

¹⁰ Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) у чл. 25. помиње забрану „неумесних ограничења“ да се бира и буде биран, без ближег тумачења овог појма. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода чл 3 Протокола (1952) говори о „слободним изборима“, а то су избори на којима је омогућена слобода бирања тј. исказивања мишљења.

¹¹ Први „клин“ који је у САД начео правило да гласају само богати мушкарци и они који имају посед дошао је од стране војника. Истицало се да су гласање и држање оружја

које се још увек задржало тек у неким државама (Саудијска Арабија, као и Уједињени Арапски Емирати и Ватикан где уопште нема избора) тиче се пола. Иначе, жене прво нису имале бирачко право, па су стицале ограничено право да гласају (удовице палог борца, на пример), да би данас готово у свим државама добиле бирачко право као и мушкарци.

Од тог ограниченог права гласа и дискриминације данас се у неким државама еволуирало ка другој тачки – афирмацији и позитивној дискриминацији неких друштвених група. Тако постоје „привилегована“ изборна правила, на пример за припаднике националних мањина и жене. „Изборне привилегије“ националним мањинама олакшавају освајање мандата путем нижег изборног прага, гарантованих мандата, посебних изборних јединица и др. Жене такође имају посебан статус у изборном праву не би ли се постигла њихова већа политичка активност. Такве мере су „женске квоте“ у политичким странкама или на изборним листама, посебне изборне јединице, материјална средства за изборну кампању и др.

Паралелно са увођењем па ширењем активног и пасивног бирачког права државе су се опредељивале за **већински или пропорционални** изборни систем. То нису само два модела путем којих су пали гласови постајали мандатима већ имају „стратешке последице по политички систем“.¹² Што се тиче одлуке о победнику избора, у старијем, већинском систему имамо само пребројавање тј. сабирање гласова. У пропорционалним изборним системима се различитим математичким формулама добијени гласови прерачунавају у мандате. Како оба система имају одређене предности и недостатке, у неким државама је установљен и трећи, мешовити изборни систем којим се настоје искористити добре стране оба та система. Разлика између већинског и пропорционалног система није само у методу који се користи за утврђење резултата избора, већ је можда важнија она разлика која се тиче политичких последица из већинског и пропорционалног система. Речју, већински систем хомогенизује владу, а у пропорционалном систему се влада формира страначким компромисом сатканим од различитих политичких интереса. Поред карактера владе и други елементи су у литератури често коришћени ради оцене ова два изборна система, као што су: број странака у парламенту, степен репрезентовања друштвених група,

комплементарне активности владавине народа, једно у миру друго у рату. Pamela S. Karlan, „Ballots and Bullets: The Exceptional History of the Right to Vote”, *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 71, 2003, 1347-1348.

¹² D. M. Farrell, 171. Стратешке последице се могу сагледавати кроз више елемената: степен пропорционалности изборног система, број странака у парламенту, друштвена репрезентативност парламента, стабилност политичког система, јачање и слабење парламента, понашање и положај кандидата (у изборној кампањи, у странци, у парламенту) и бирача и др. *Ibid.*, 167-171.

стил страначке кампање и организације, степен могућности бирања између кандидата и др.¹³

Иако је пропорционални систем наизглед поштенији („демократичнији“) и рачунски тачнији од већинског (сразмерно броју освојених гласова стичу се мандати), он има и бројне недостатке.¹⁴ Пропорционални систем са великим изборним јединицама удаљује бирача од оног коме даје глас - не познаје кандидате; при састављању изборних листа (кандидовању) пресудна је улога политичких странака – прецизније уског страначког вођства; на изборима се гласа за политичке странке а не за саме кандидате на листи; изабрани посланици су у потпуној власти своје страначке олигархије; страначки (и социјално) разруђен парламент – „микросмос“ друштва,¹⁵ као производ пропорционалног система са великим изборним јединицама, даје лабаву коалициону владу а таква влада је обично краткотрајна. Ови минуси пропорционалног система истовремено су плус већинском – у малим изборним јединицама где се бира један посланик кандидати су углавном познати грађанима.¹⁶ Из овог произлази да се грађани опредељују на изборима узимајући у обзир, поред страначке припадности, и квалитет самог кандидата, његово име и презиме. Кандидат изабран „на име“ није у потпуној власти политичке странке чији је члан јер и сам има некакав легитимитет. Тиме се смањује моћ вођства политичких странака („партократија“), чува непосредност избора и подиже

¹³ D. M. Farrell, 213-214 и даље.

¹⁴ Тврди се (вид. John Stuart Mill, *Representative Government*, Chapter 7 „Of True and False Democracy; Representation of All, and Representation of the Majority only“, 1861, http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm, 6. децембар 2014. године.) да је пропорционални систем праведан, а да је једнономинални (већински, *нај. С.О*) неправедан, односно да је проблем у „тачном представљању“, у тачној пропорцији између гласова и места у парламенту. Можда. Али, на тај начин се потпуно губи из вида да избори треба да буду *селекција* и да, на крају, најважнији захтев грађанима је добра влада. Из тог произлази да није суштина у „тачним пропорцијама“ између бирачког тела и изабраних, већ да већински део буде усмерен ка *valentios pars*, највреднијем делу. Зато је изборни систем који највише одговара демократији, пре свега, онај који боље предодређује квалитативни избор од кога зависи добар исход демократских експеримената. Ако се бира да се утврди ко ће нам командовати, најбољи метод ће бити онај који гарантује добар избор *leadership*-а. Џ. Sartori, 150-151.

¹⁵ D. M. Farrell, 10. Такав парламент би био „пример репрезентативности“. Односи који постоје у друштву (на пример, мушкарци:жене 50:50, урбано:рурално становништво 70:30, средња:радничка класа 40:60, црнци:белци 20:80), били би заступљени и у „микросмосу“ – парламенту, изабраном по пропорционалном систему. *Ibid.*

¹⁶ Изузетно, постоје и већински системи са кандидовањем по листама. Поред електорског изборног система за избор председника САД, кандидовање по листама постоји у још неким државама: Мали, Мадагаскар, Лаос, Вијетнам, Чиле и др. Вид. Mirjana Kasarović, *Izborni leksikon*, Zagreb 2003, 357-358.

политичка одговорност изборног победника, али улога политичке странке и у већинском систему је ипак пресудна.¹⁷ Влада коју изабере „већински“ парламент политички је јединственија (мање бројна коалиција), а негде и једностраначка (у Уједињеном Краљевству је скоро увек таква). Ово стабилизује власт у мандатном периоду и омогућава јој да спроводи политику обећавану у предизборној кампањи, на основу које је побеђено на изборима.¹⁸

У невеликом броју европских држава механички је спојен, или боље рећи комбинован, већински и пропорционални систем (Немачка, Мађарска, Италија и др). По таквом **мешовитом систему** један број посланика се бира већински а други по сразмери. То је један начин да се ублаже мане а истакну предности ових изборних метода. Другачије решење имају „стварни“, по својој природи мешовити изборни системи где се комбинују битна својства већинског и пропорционалног система. Тако, имамо изборни систем који има изборне листе, што је карактеристично за пропорционалне системе, а унутар те кандидатске листе гласа се и за појединца (као алтернативни или кумулативни глас). Ово су још увек компликовани начини гласања за просечног бирача већине држава, међу које треба убројати и Србију. Тако да су различити облици гласања за посланика унутар једне или више листа (други глас), комбиновани са гласањем за само листу тј. политичку странку (први глас), уз модуле преференцијалног гласања све до панаширања, практично применљиви само тамо где је ниво образовања просечног бирача довољно висок (Ирска, Аустралија, Нови Зеланд).

3. О ИЗБОРИМА НЕКАД

Избори су веома стара друштвена појава који су, у неком облику, одржавани и у старим државама као што су Индија, Арабија, Грчка, Рим. Избори у старом веку тешко су упоредиви са оним што уређује савремено изборно право. Доктрина на којој су почивали била је једногласност, а не

¹⁷ То важи и за најпознатији већински изборни систем - британски. „Чини се да ни квалитет кандидата, ни његово ефикасно организовање, ни посебно локално питање, не утичу на резултат избора у истој мери као страначке борбе између великих (на националном нивоу) странака. David. E. Butler, *The Electoral System in Britain: since 1918*, Oxford 1963, 205-206.

¹⁸ Чињеница је да систем релативне већине (као британски *FPTP*) најбоље функционише у двопартијском систему. Вид. Simon Hix *et al*, *Choosing an Election System*, London 2010, 115-118. Ипак ни овај систем више није ни фигуративно двопартијски (увек је и било више од две странке у парламенту), већ пре систем са три велике, све више и подједнаке странке.

право већине да превагне над мањином или мањинама.¹⁹ Путем обичајног права бирани су, данашњим речником речено, локални органи власти, обично јавним гласањем на збору одраслих мушких припадника племена, насељеног места или области.²⁰

Изборне процедуре које су оствариване у средњевековним комунама потицале су из религиозних редова, од монаха у њиховим манастирима-утврдама који су морали да бирају своје старешине. Пошто нису могли да прибегну наследном принципу, нити принципу силе, морали су да бирају гласањем. Апсолутни шеф је биран тајно и већинским правилима (не већинским правом), а сам избор је увек морао да буде једногласан (недисциплиновани изборници су трпели грдњу па и батинање).²¹ Порекло избора савременог света лежи у постепеној појави представничких влада у Европи и Северној Америци с почетка XVII века.²² Данашње изборно право одликује неколико основних својстава права гласа које је достигнуто тек у XX веку. Издвајам: једнаку вредност сваког гласа понаособ по општеприхваћеном постулату „један човек један глас“; непосредност и директност права гласа – свако лично бира чланове представничког тела а не делегате или посреднике који би затим бирали посланике; општост бирачког права – имају га сви грађани под истим условима у које обично спадају држављанство, пунолетство, пословна способност; само гласање је тајно како би се обезбедила слобода бирања без последица по гласача који дао глас губитничком кандидату.

Србија је прве изборе – са условима активног и пасивног бирачког права, непосредним гласањем, изборним јединицама, униноминалним кандидовањем, системом релативне већине, дужином мандата – имала по закону из 1858. године. Изборна материја је по први пут подигнута на уставни ниво и веома детаљно уређена Радикалским уставом од 1888. године. Од самих почетака српско изборно право је мењало својства: имовински, образовни и полни цензус, блаже услове активног и строжије услове пасивног бирачког права, већински, мешовити и пропорционални систем, непосредно бирани, именовани и посланици (сенатори) по положају, лишење

¹⁹ Ђ. Sartori, 148. Преокрет настаје са Локом, с којим се право већине уноси (XVIII век) у уставни систем који дисциплинује то правило и контролише га. *Ibid.*, 149.

²⁰ За античко доба карактеристично је и бирање судија-поротника путем коцке у Атини. Вид. Сима Аврамовић, „Атински корени савремених процесних принципа“, *Европске идеје, античка цивилизација и српска култура* (ур. Ксенија Марицки Гађански), Београд 2008, 19-21.

²¹ Ђ. Sartori, 149.

²² Вид. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election>, 7. децембар 2014. године. Основне податке изборном систему и резултате избора савремених држава вид. <http://www.electionguide.org/countries/>, <http://psephos.adam-carr.net/>.

бирачког права одређеним категоријама становништва, тајност гласања итд.²³ Интересантно је да је за „златног доба српског парламентаризма“ (од 1903) примењиван пропорционални систем који је „производио ефекте карактеристичне за већински модел“ пошто су гласови листа које нису достигле изборни количник додавани листи са највише освојених гласова.²⁴ Србија је, поред Француске и Швајцарске постала земља са најширим гласачким правом.²⁵

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца Србија није била посебна политичко територијална целина па није ни могла имати своје посебно изборно право. Изборно право Краљевине је започело са пропорционалним системом који је касније комбинован са принципом већине. Неке карактеристике: остали су строжи услови за пасивно бирачко право, жене нису имале бирачко право, укинут је имовински цензус, војска није могла гласати, постојали су поред изабраних и од краља постављени посланици (од 1931. године) итд.²⁶ У Србији је, као делу федеративне социјалистичке Југославије, напуштан дотадашњи вишепартијски систем и промењени елементи и сама природа изборног права. Жене постају бирачи и бирани, смањују се године за стицање бирачког права, бирачи се деле на категорије са различитим бројем гласова итд. Најважније је то што се укидају непосредни и уводе посредни, касније названи делегатски избори што је прелаз са „избора у традиционалном значењу на ритуалне изборе“ (од 1950. године).²⁷

Од увођења вишестраначког политичког система Република Србија трага за одговарајућим изборним системом. Различити фактори су утицали на првобитни одабир већинског изборног система (1990), а потом и на увођење пропорционалног система (1992) те његово кориговање (1997, 2000...). Пре других треба издвојити политичке разлоге који су били преовлађујући при опредељивању за изборни систем. Такви су разлози из угла

²³ Вид. чл. 85, 96, 100 Радикалног устава, чл. 50-51 Октроисаног устава од 1901, чл. 86, 95 - 98 Устава од 1903. Опширније: М. Вучковић, „Нови републички закони о избору народних посланика за народне скупштине република“, *Архив за правне и друштвене науке* VI/1950, 415-418, Маријана Пајванчић, „Развој изборног права у Југославији“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 4-6/1999, 144-149. Још је Радикалским уставом уведен делом и пропорционални изборни систем „уз постојање затворених (крутих) кандидатских листа, где се као и данас, „негативна страна гласања једним гласом испољава (се) у немогућности бирача да гласа за појединачне кандидате“, Ержебет Галфи Леонг, *Изборно право по Уставу Краљевине Србије од 1888. године*, магистарски рад, Нови Сад 2011, 78.

²⁴ Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije – две decenije posle“, *Partije i izbori u Srbiji: 20 godina* (ur. Slaviša Orlović), Beograd 2011, 234.

²⁵ Александар Ђурђев, „Клице српског парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2006, 19.

²⁶ М. Пајванчић, 149-153.

²⁷ *Ibid.*, 153-157.

власти били: избор најсигурнијег пута до изборне победе, што је већински систем убедљиво и показао. Касније су се политички мотиви власти базирани на томе да се ипак направе уступци захтевима опозиције, али тако да победа на изборима не дође у питање. То се рецимо постизало пристрасним креирањем граница изборних јединица - „цериандерингом“. Опозиција је, пак, инсистирала на пропорционалном изборном систему са што већим изборним јединицама, такође се надајући да ће тако лакше победити на изборима. Већ на почетку вишестраначја тражен је пропорционални систем са једном изборном јединицом. Сматрало се у опозиционим странкама да се тиме најтачније осликава воља бирачког тела, па је и најпоштенији изборни систем. Уствари, тражио се најбржи и најлакши пут до изборне победе.

Србија је обновила вишестраначке изборе у форми већинског система јер је тада владајућа политичка странка сматрала да ће тако сигурно и убедљиво победити. Социјалистичка партија Србије је у већинском изборном систему са 250 једномандатних изборних јединица тешко могла да изгуби те прве вишестраначке изборе и због тога што је наследила материјалне и људске ресурсе дотадашње владајуће комунистичке партије (СКЈ). А посебно је тој странци ишла у прилог огромна популарност њеног вође (Слободан Милошевић) стечена пар година пре тих првих избора. Тако су се бирачи већ на почетку „вишестраначке демократије“, и у малим изборним јединицама опредељивали за кандидате СПС-а јер су заправо подржавали председника те странке, а којих је изабрано чак 194.

Већ после две године већински изборни систем је замењен пропорционалним. На ванредним парламентарним изборима 1992. године бирало се на нов начин. Србија је, сада као федерална јединица двочлане СР Југославије (1992-2003) подељена у девет великих изборних јединица. Мандати су се додељивали путем Д'Онтове формуле а изборни праг је за листе политичких странака, коалиција и група грађана био исти – 5%. Ово су била компромисна решења „округлог стола“ власти и опозиције којим стране нису биле скроз задовољне. Тако су, на пример, опозиционе политичке странке тражиле што мањи број изборних јединица – једну а највише осам, али је представник опозиције (Милан Панић) на крају прихватио да буде девет изборних јединица. И после првих пропорционалних избора Социјалистичка партија је остала на власти, али је победа била више „пирова“ него стварна. Са постојећа 194 мандата СПС је спала на 101 мандат, освојивши око милион гласова мање. Влада која је формирана уз подршку Српске радикалне странке (мањинска влада)²⁸ није могла несметано спроводити

²⁸ При формирању владе и у почетку њеног рада СРС се фактички понашала као коалициони партнер владе „у којој доминантна партија има релативну већину у парламенту и

политику јер су се у Народној скупштини тешко изгласавали закони. Тако су већ наредне године, након распуштања Народне скупштине, одржани трећи, такође ванредни парламентарни избори. Изборна правила за ове изборе нису мењана, али је СПС стекао и више гласова и више мандата. Освојена 123 посланичка мандата била су чврста гаранција да ће власт по трошити читав мандатни период.²⁹

На следећим, редовним изборима 1997. године поново су промењена изборна правила. Остао је пропорционални изборни систем са Д'Онтовоом формулом, али је измењен број изборних јединица. Уместо девет великих избори су одржани у 29 изборних јединица. И поред бојкота дела опозиције (Демократска странка, Демократска странка Србије и др) на изборе је изашло готово 58% бирача (57,47%), а коалиција окупљена око СПС-а освојила је убедљивих 110 мандата. Ипак, да би владу подржало бар 126 народних посланика морала се формирати коалиција са СРС-ом као мањим партнером. Влада је започела и четврту годину мандата али није је довршила због политичких промена поводом савезних председничких избора 2000. године („петооктобарска револуција“).

На основу тројаког политичког споразума (СПС - Демократска опозиција Србије – Српски покрет обнове) ванредни парламентарни избори су заказани за децембар 2000. године. Опозиција је коначно успела у ономе што је предлагала још почетком деведесетих – Србија је постала једна изборна јединица. Разлог за увођење такве изборне јединице је и елиминисање изборне манипулације путем пристрасног кројења граница изборних јединица (цери-мандеринг).³⁰ Тај чист пропорционални систем (са највишим могућим индексом пропорционалности) одржао се до сада, а њиме је већ на првим изборима промењена власт. ДОС је добио више гласова чак и од СПС-а 1990. године (2.402.387 гласова или 46,09% изашлих, наспрам 2.320.587 гласова или 77,6% изашлих), али 18 мандата мање – 176 наспрам 194.

Иако је почела са двотрећинском скупштинском већином иза себе ни ова прва, како се самопрозвала „демократска влада“, није уживала цео

одлучујући утицај на образовање владе“. Слободан Антонић, „Парламентаризам у Југославији 1990-1996“, *Архив за јравне и друштвене науке* 2/1997, 184.

²⁹ Ово је сад био систем у коме доминантна партија има приближно апсолутну већину у парламенту и лако формира владу узимајући као коалиционог партнера малу партију из разједињене опозиције. *Ibid.*

³⁰ У том смислу често се помињала топличка изборна јединица (бр. 24). „Изборни инжењеринг“ као помоћ да се победи на изборима, у некој мери постоји у свакој држави. Примера ради, у Хрватској се тиче гласова из дијаспоре, начина избора српских заступника и мењања граница изборних јединица. Вид. Robert Podolnjak, „Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1/2013, 166-182.

мандат. Политичке околности – поделе у ДОС-у па убиство председника Владе (Зорана Ђинђића) довеле су до нових ванредних избора.

Изборна правила су остала непромењена и на изборима 2003. године после којих је СРС као странка са убедљиво највише освојених гласова (1.056.256 гласова или 27,61%) и 82 мандата, остала у опозицији. Формирана је мањиска влада окупљена око друге странке по изборној снази ДСС-а. Мањинску Владу је подржала странка која није ушла у извршну власт, СПС.³¹

Следећи парламентарни избори с почетка 2007. године су први у самосталној Републици Србији. Одржани су након распада Државне заједнице Србија и Црна Гора (2003-2006) и по доношењу Устава Републике Србије од 2006. године. Изборна правила су промењена утолико што су уведени обавезни потписи за кандидатске листе, најмање 10.000, како би се смањио број листи а у перспективи и број странака.³² Након избора поново је ДСС-у припало место председника Владе (Војислав Коштуница) иако је била тек трећа странка по снази на изборима (иза СРС-а са 1.153.453 и ДС-а са 915.854 гласова). Једва састављена пред сам истек тромесечног уставног рока, коалициона влада (ДС, ДСС, Нова Србија и Г17+) је потрајала тек десетак месеци.

Већ наредне 2008. године одржани су нови ванредни избори јер су се коалициони партнери разишли по крупним питањима политике Владе („евроинтеграције“, Косово и Метохија и др). Изборна правила су остала иста, али се променила политичка снага након избора. Коалиција окупљена око ДС-а је добила највећи број посланика 102 (1.590.200 гласова или 38%), а СРС је сада пала на друго место са 78 мандата, иако је стекла више гласова него на претходним изборима (1.219.436 гласова или 29,46%). У парламенту подељеном на два велика политичка тора, за формирање Владе кључном се показала СПС и њена коалиција. Та странка је напусти-

³¹ Постоје мишљења да је Србија тек после ових избора „стекла услове да се квалификује за тип изборне демократије, чија је главна особина одржавање слободних и поштених избора“, а да је на крају 2007. године и постала изборна демократија у којој је, између осталог, „отклоњена опасност од тога да ће онај ко организује изборе покушати да их лажира или поништи ако на њима изгуби“. Dušan Pavlović, Slobodan Antić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Beograd 2007, 105, 290-291. Аутори су ипак демантовани каснијим изборима, посебно изборима за народне посланике 2012. године.

³² Ово до сада није уродило плодом. Интересантно је да су у Русији, са истим циљем укупњивања политичких актера, подељена нека изборна правила. Тако парламентарне странке (из распуштене Думе) подносе изборне листе без даљих формалности, док непарламентарне странке морају да прикупе најмање 200.000 потписа. (Такође и изборни праг је са 5% подигнут на 7%). Ian McAllister, Stephen White, „Parties and Voters in the 2007 Russian Duma election“, *Power and Policy in Putins Russia* (ed. Richard Sakwa), Abingdon (Oxon) 2011, 56.

ла првопчете преговоре са СРС-ом и ДСС-ом и, ненадано, формирала Владу са странкама окупљеним око ДС-а – коалиција „За европску Србију“, у коју су ушле и странке националних мањина.

Иако састављена, како се то говорило, од „непринципијелне коалиције“, Влада је користила цео четворогодишњи мандат. Тако су тек трећи редовни парламентарни избори одржани 2012. године. За њих се изборно право у мањој мери променило, али резултати избора су били сасвим другачији него до тад. Највише гласова је освојила коалиција окупљена око нове Српске напредне странке настале од дела вођства и чланова СРС-а (940.659 гласова или 24,04%), а на другом месту је била коалиција коју предводи ДС (863.294 гласова или 22,06%). Захваљујући, пре свега, победи председника СНС-а на истовремено одржаним председничким изборима формирана је Влада у којој је највише заступљена била СНС. Ипак, место председника Владе припало је партнеру ДС-а из претходне владе - коалицији чији је стожер СПС. У Владу је ушла и странка Г17+, као и једна мањинска странка. Што се тиче изборних правила промењен је тип изборне листе не би ли се умањила постизборна моћ вођства политичких странака. Тако су изборне листе промењене у строго структуриране и затворене, у којима се мандати деле само по редоследу. Такође, сада је на сваком трећем месту кандидат мање заступљеног пола (раније је постојала противречна одредба о „сваком четвртном месту“ уз најмање 1/3 кандидата мање заступљеног пола).

До сада последњи, десети избори за народне посланике одржани су по немењаним изборним правилима већ после непуне две године, 2014. године. Мотив расписивања избора је била прерасподела снага у Влади и провера легитимитета странака. На изборима је убедљиво победила коалиција коју је окупила СНС (1,736.920 гласова или 48,35%), резултатом који јој је са освојених 158 мандата омогућавао да сама образује владу. Ипак, настала је Влада ширег политичког савеза са већ провереном коалицијом коју предводи СПС, као и Савезом војвођанских Мађара. Тако ова влада има од свих српских влада досад највећу, четири-петинску, парламентарну подршку, од укупно 208 народних посланика. Овако убедљива изборна победа је у доброј мери и последица неких карактеристичних својстава нашег изборног система, о чему ће бити више речи даље.

4. ОСОБИНЕ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Од када је 2014. године мешовити изборни систем у АП Војводини замењен пропорционалним, у Србији је на сва три нивоа власти потпуно уједначен избор народних представника. На државном, покрајинском и ло-

калном нивоу власти имамо пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом и цензусом од 5% (осим за странке националних мањина). На локалним изборима једну изборну јединицу чини свака општина, град и Град Београд, на покрајинским изборима АП Војводина је изборна јединица,³³ а и народни посланици се бирају у једној изборној јединици, држави. Овако „под конач“ сложен изборни систем ипак има вишеструке недостатке. Они су најмањи на локалним изборима, а највећи и највидљивији на изборима за народне посланике. У даљем тексту биће критички описани неки његови важни елементи: **једна изборна јединица, затворена изборна листа, изборни цензус (праг) и Д'Онтов систем прерачунавања гласова у мандате**, као и предлози за побољшање изборног система.

Изборни систем нигде, па ни у Србији, није статичан. Он се до сада мењао у неким деловима. По преласку на пропорционални систем (1992) најзначајнија законска промена је увођење једне изборне јединице (2000). Поред тога, у пољу парламентарних избора мењало се право кандидовања (10.000 потписа за изборну листу на изборима за народне посланике, 2005), тип (структура) изборне листе (од 2011. године мандати се расподељују по редоследу, пре тога предлагач је био и везан редоследом прве трећине кандидата а и сасвим слободан, такође сада је на сваком трећем месту припадник мање заступљеног пола), укидање цензуса за странке националних мањина (2003), укидање одредбе о престанку посланичког мандата ако престане чланство у странци (2003), укидање „бланко оставки“ (2011), Управни суд је постао део изборног процеса, (2011), увођење депозита за учешће на изборима (2011), увођење спреја, провидних гласачких кутија (2000) и др. У мноштву промена изборног права чак су се и неке законске нормe мењала подзаконским прописима.³⁴

Једна изборна јединица је, као што смо напред видели, циљ на коме је инсистирала опозиција током деведесетих година прошлог века. Након октобарске промене власти 2000. године, успостављена изборна јединица-

³³ Покрајински избори у Аутономној покрајини Косово и Метохија, због политичких неприлика и албанског бојкота правног поретка и институција Републике Србије, нису одржавани. Последњи покрајински избори за Скупштину САП Косова су били 1986. године.

³⁴ Најупечатљивији пример је Упутство РИК-а о примени Закона о избору народних посланика (2006) којим је дерогирана одредба Закона да изборне листе морају бити подржана од најмање 10.000 потписа бирача и то тако што је у чл. 28.8 Упутства тај услов за изборне листе странака националних мањина спуштен на 3.000. По том услову су мањинске листе и учествовале на изборима 2007. године, али не и даље јер је Уставни суд донео привремену меру (У- 42/2008 од 8. априла 2008. године) којом је обуставио предузимање свих радњи ради извршења тог правила из Упутства. Оправдано, штитећи хијерархију правних аката. Вид. супротно: Vesna Rakić Vodinelić, „Evo ti paragrafi, pa zagradi“, *Peščanik*, <http://pescanik.net/evo-ti-paragrafi-pa-zagradi/>, 28. новембар 2014. године.

држава је задржана све до данас.³⁵ С почетка, мотив опозиционих политичких странака да траже само једну велику изборну јединицу је био лакше освајање власти путем математички тачног претварање гласова у посланичке мандате. А непосредни повод инсистирања на таквој изборној јединици (или бар неколико великих) је веома убедљив пораз на првим вишестраначким изборима, упркос другачијим предизборним прогнозама и надањима. На првим изборима (1990) је примењен већински изборни систем и по један посланик је биран у свакој од 250 изборних јединица. У једном или два изборна круга посланик је бивао онај кандидат који освоји натполовичну (апсолутну) већину палих гласова. Победничка странка (СПС) је била убедљиво „надпредстављена“, добивши готово 80% посланичких мандата на освојених (тек) 46% гласова. Обратно, опозиција, посебно највећа опозициона странка (СПО) била је „потпредстављена“ - добила је само 8% посланичких мандата са освојених 16% гласова. Губитници избора држали су да је овакав већински систем сасвим неправедан, да воља народа нема свој одраз у парламенту, да систем фаворизује владајућу странку која користи инфраструктуру (зграде, мрежу, кадрове) свога претходника Савеза комуниста и др.

Пракса дуга 14 година од увођења пропорционалног система са једном изборном јединицом показује неке практичне предности, али још више недостатке таквог неубичајеног решења. Добро је то што сведржавна изборна јединица има највећи могући индекс пропорционалности (да је нижи изборни праг пропорционалност би била још већа). То значи да је однос између добијених гласова и броја освојених мандата у тако великој изборној јединици најтачнији а тиме изгледа и најпоштенији. Просто, листа која добије више гласова од друге има, сразмерно, већи број мандата. Уз исти услов за све - да се пређе цензус од 5% освојених гласова од укупног броја бирача који су гласали (ово не важи за странке националних мањина). Из угла математичке сразмере и једнакости права гласа таква расподела мандата је теоријски најбоља.

Међутим, овакав изборни систем има крупних недостатака, теоријских и практичних. Гледано из угла уставног права и његових начела о народној суверености и одговорности власти, оволико велика изборна јединица (са више од 6,5 милиона бирача) показује, пре свега, мане. У јединој

³⁵ Од европских држава само још Холандија има једну изборну јединицу за парламентарне изборе. Земља је административно подељена у 19 изборних јединица, али се третира (рачунски, *нај. С.О*) као јединствена изборна јединица. Вид. Gert-Jan Leenknegt, Gerhard van der Schyff, „Reforming the Electoral System of the Dutch Lower House of Parliament: An Unsuccessful Story“, *German Law Journal*, Vol. 8, No. 12, 2007, 1134-1135, http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol08No12/PDF_Vol_08_No_12_1133-1146_Articles_Leenknegt.pdf, 2. децембар 2014. године.

изборној јединици предугачка је изборна листа. Бројна имена кандидата за посланике су далека непознаница просечном бирачу. Убедљиво највећи део бирача на изборној листи препознаје само име политичке странке и њеног носиоца, и евентуално још неколико медијски познатих кандидата. Бирачу је тешко, чак и немогуће, да пронађе икакву личну и политичку везу са великом већином од 250 имена са листе за коју би да гласа. Како је бирачу немогуће да оформи политички суд која је групација из те шуме непознатих имена боља, глас даје по политичком осећају који има за странку и њеног првака. Обично је бирач већ унапред, пре доласка на бирачко место, одлучио за кога ће гласати. Отуда имена кандидата за посланике готово и немају икакву важност. Проблем је што се та „неважност“ кандидата у очима бирача после преноси и на политичку „небитност“ посланика и самог парламента. Речју, системску немогућност да се по сопственом уверењу гласа за народног посланика надоместила је аутоматизована подршка странци, а пре ње често само њеном вођи. Бирач нема слободу избора посланика, већ је преноси на странку, по систему „узми или остави“. Непосредно бирање је на овај начин нестало.³⁶ Бесмисленост таквог изборног система даље сасвим деградира важност законодавне власти јер је чине „непознати“ (политички небитни) посланици. Стога је парламент са тако политички инфериорним, практично од народа неизабраним, саставом само слуга владе. Политичка већина у парламенту беспоговорно владу следи, а мањина неауторитативно покушава да је критикује, свесна да текући мандат владе не може скратити, нити на њен рад иоле утицати.

У Србији су се овакве последице гласања за политичку странку у којим су рукама послушни посланици, покушавале превазићи погрешним начином, неадекватним решењима. Тако су уведене сасвим **затворене изборне листе** (2011). До тада је предлагач изборне листе био слободан да, ако је изборна листа на пример освојила 20 мандата, одабере 20 будућих народних посланика без обзира на њихов редослед на листи. Сада је странка моћ сужена само на номинацију, фазу састављања листе. Боље ранжирани кандидати унутар листе стичу мандате. Суштински, бирачи и даље гласају за изборну листу исказујући подршку политичкој странци, а не неком појединцу на изборној листи. С обзиром да нема могућности икакве

³⁶ „Према становишту Федералног уставног суда Немачке о непосредним пропорционалним изборима реч је само у случају да се мандати расподељују аутоматски после гласања, без мешања „треће личности“. Ако се пак у расподелу мандата после завршеног гласања укључује „трећа личност“ – у нашем случају подносилац листе – пропорционални избори су посредни“. Vladimir Goati, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998*, Beograd 2001, 258. То значи да су избори од 2000. па до 2011. године били посредни (по Закону из 1997. године подносилац није могао мењати редослед прве трећине кандидата на листи, а од измена закона из 2011. године не може се мењати редослед кандидата на листи).

интервенције на листи, оправдано је питати се ко ће уопште пристати на кандидатуру на нижи местима где нема никаквих изгледа на успех.³⁷

Политичка провалија између кандидата и бирача увећава се „збирном изборном листом“ на којој је и преко две хиљаде имена кандидата за посланике (објављује се у службеном гласилу). Дакле, бирач не може да заузме став о томе коме за кога ће гласати читајући сва имена ни са листе која му је политички најближа, а камоли сва имена свих листа. Он се онда опредељује, по правилу, само за носиоца листе (често је то председник странке) иако, поготово у већим странкама, обично и не буде посланик јер се чува за извршну власт. Имена на другим изборним листама просечног бирача уопште и не интересују, а ако их којим случајем и прочита сасвим су му непозната па му ништа и не значе. Дакле, големе изборне листе не помажу бирачу да се определи како ће гласати већ он поистовећује целу изборну листу са њеним носиоцем или неколицином имена за која је чуо. Проблем је у томе што општепознати кандидати обично немају никаквог додира са средином у којој бирач живи нити са питањима која он очекује да реши нова власт.

Са друге стране, кандидат на изборној листи је свестан да не може идентификовати бираче који су за њега гласали. Његова политичка одговорност према бирачима је аморфна, необухватљива. Практично су сви бирачи за њега једнако (не)вредни. То онда јесте теоријски савршен „слободни мандат“, али у пракси је политички испразан, неодговоран. Не знајући која је то изборна база - било географска или социјална, док је нешто лакше спознати бираче из редова националних мањина - баш за њега гласала, изабрани посланик се у то и не упушта. Баш обрнуто, „обичан посланик“ зна да је изабран „закачен“ за страначку композицију коју је у парламент довукла локомотива носиоца листе, уз можда помоћ још неколико јавних личности. Политичка одговорност таквог посланика је онда окренута само према вођству сопствене политичке странке. Та веза и зависност посланика од његове политичке странке потпуно надкриљује везу бирача и посланика. У току мандата посланик је у првом реду представник своје странке а далеко иза и грађана, што се доказује његовим активностима. Оне су усмерене на то да посланик буде поуздан гласач своје странке у парламенту који ће тако причувати њено поверење и за следеће изборе. У том смислу грађани су му у другом плану јер зна да ће се они и на следећим изборима опредељивати за политичку странку и њено вођство а не за неко конкретно име, па ни његово, на изборној листи. На овај начин нестаје непосредан политички однос бира-

³⁷ У условима „праве“ везане изборне листе кандидат на месту под бројем 103 и више само теоријски може освојити мандат – он нема никаквих реалних изгледа на успех. I. Рејић, 87-88.

ча и бираног. Такви избори се практично претварају у посредно (страначко) бирање где је политичка странка посредник између бирача и бираног. Преко странке, руководећи се њеним политичким имиџом, бирач се опредељује на изборима. И посланик се током мандата, при дискусији и гласању у парламенту, такође држи става политичке странке. Ово као коначну последицу има да грађанин своју сувереност заправо преноси на политичку странку, а не на посланике и парламент као целину.

Комбинација овог изборног система и уобичајеног права посланика да располаже својим мандатом може да доведе до честог **мењања страначког табора**. У политички незрелим а именован демократским системима, какав је још увек у Србији, реално је да се по завршетку избора отвори својеврсно тржиште посланичких мандата. Чињеница да посланици располажу мандатом даје им могућност да мењају странке из различитих мотива - промене идеолошког погледа, неслагање са страначким ставом и др.³⁸ То је из угла теорије о слободном мандату и неограничења политичке воље посланика прихватљиво. Али уставноправно гледано, током једног скупштинског сазива се учестало мењање страначких боја тешко може оправдати јер се тако мења показана изборна воља грађана. То би био случај ако би политичка странка која није учествовала на изборима (није у то време ни постојала, на пример) у сред сазива стекла посланика(е) и постала парламентарном. Да подсетим, бирач се на оваквим пропорционалним изборима опредељује преваходно за политичку странку и њеног лидера па је напуштање странке од стране изабраног посланика јасно мењање изборне воље грађана. Грађани за тако шта у време избора, када скоро једино и врше власт, нису гласали. У Србији је могућност „посланичких прелета“ тим пре већа јер такав посланик није и не може бити „кажњен“ од стране бирача на следећим изборима. Поново ће његов посланички мандат зависити само од тога колико високо га нова странка постави на листи кандидата, уз предуслов да она сама успе да стекне довољно гласова. У земљама „сазреле демократије“ мењање страначких боја у току посланичког мандата по правилу би значило и кризу политичке каријере већ на наредним изборима. Без обзира да ли се ради о већинском или пропорционалном систему.³⁹

³⁸ Промене страначких табора повезују се и са избегавањем политичке одговорности за лоше економско стање. С тога је у Пољској просечно око 12% чланова (посланика) владајуће политичке странке прелазило у опозицију и бивало кандидатима на следећим изборима (1997, 2001). Jakub Zielinski, Kazimierz Slomczynski, Goldie Shabad, „Electoral Control in New Democracies: Fluid Party Systems as Perverse Incentives“, *World Politics*, Vol. 57, No. 3, 2005, 15, http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/4/7/0/pages64701/p64701-16.php, 4. децембар 2014. године.

³⁹ Ипак то није апсолутно правило нигде и свуда има посланичких промена страначких тимова. Тако су у Уједињеном Краљевству (новембар 2014) два члана владајуће Конзе-

Проблем „власништва“ над мандатом, историјски је превазиђен у корист посланика. Мандат припада посланику – народном представнику и то је неодојиво од „слободног мандата“ путем којег посланик заступа интерес грађана на по њему најбољи начин. Ипак у нашем изборном систему тај концепт трпи оправдане критике теорије и праксе. Бирачи у Србији, како је већ наглашено, гласају за политичку странку, а не за појединца са изборне листе па је већ тиме спорно „власништво“ над мандатом у корист посланика. Други минус откривају ранија и садашња пракса парламентарног живота. Мандат којим располаже посланик уствари је роба са манипулативном вредношћу, која варира зависно од политичких околности. Тако наши народни представници мењају странке и посланичке клубове не због идеологије (скуп неких политичких идеја), већ из парapolитичких чак и лукративних мотива.⁴⁰ Од мењања странке посланик обично има само користи по даљу политичку каријеру и не може бити санкционисан од стране бирача јер га они и не бирају. Из свега овога произлази да овако креиран пропорционалним систем у оовременој Србији није уклопив са правом посланика да располаже својим мандатом, нити са природом слободног мандата.

Законски праг (цензус) у пропорционалном систему треба да спречи цепкање (уситњавање) политичке сцене, а посебно састава скупштине, на већи број мањих и пролазних политичких странака. Ономогућене да уђу у парламент јер нису достигле потребан проценат палих гласова (3%, 5% и више), мале странке ће се временом утопити у веће или престати са радом. То води до стабилне политичке и, додуше све ређе, идеолошке поделе политичког деловања међу неколико већих странака. Наш једнообразни цензус од 5% (као у Немачкој, Хрватској) није допринео оваквој политичкој извесности. Напротив, он је омогућио да Народна скупштина буде страначки разруђенија него икад.⁴¹ По политичком значају мале а по легитими-

рвативне странке прешла у непарламентарну („антиевропску“) Странку за независност (*UKIP*) и потом победила на изборима. http://www.nytimes.com/2014/11/21/world/europe/anti-eu-party-wins-2nd-seat-in-britain.html?_r=0. Чак је и „најславнији“ Британац, Винстон Черчил (*Churchill*) почесто мењао странке – почео је као конзервативац (од 1900) па либерал (од 1904) па опет конзервативац (од 1924), а био је и независни кандидат на изборима. Вид. <http://spartacus-educational.com/PRchurchill.htm>, 30. новембар 2014. године.

⁴⁰ У Србији (и у БиХ и окружењу) се веома често говори о неприхватљивим мотивима мењања страначких боја, блиским корупцији. Вид. <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Poslanici-roba-za-politicke-nakupce.lt.html>, 5. децембар 2014. године.

⁴¹ У скупштинском сазиву од 2012. године било је чак 45 политичких странака. Примера ради, у Немачкој је седам парламентарних странака, у Аустрији пет, у Италији 17, у Француској 32, у Црној Гори 11, у Хрватској 12, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/334418/Srbija-rekorder-po-broju-stranaka-u-parlamentu>, 25. новембар 2014. године.

тету сасвим ирелевантне политичке странке улазе у парламент на коалиционој изборној листи чији је носилац велика странка. Њихови представници учествују чак и у извршној власти, иако им подршка народна уопште није мерена на изборима. С друге стране, сходно експанзији „афирмативних акција“, за странке националних мањина нема законског цензуса – оне улазе у Скупштину ако достигну „природни праг“ (број гласова потребних за један посланички мандат).⁴²

Треба напоменути да су са истим циљем укрупњавања и груписања политичких странака, односно ради смањења њиховог броја и броја учесника на изборима, уведена још два „цензуса“. Један се тиче оснивања политичких странака за шта је потребно 10.000 потписа и 1.000 за странке националних мањина (до 2009. године, за све категорије 100 потписа), од кога се погрешно очекивало да смањи број странака. У Србији је и даље велики број политичких странака (100, последња је регистрована 3. новембра 2014. године) са тенденцијом раста, мада је то знатно мање него пре (до 2009. године било их је чак више од 600). Други се тиче потребних 10.000 потписа да би изборна листа била проглашена и тако странка учествовала на изборима. Ово ограничавања изборног права (кандидовања) је уопште осетљиво уставноправно питање, о коме нема ни доктринарног ни позитивноправног јединственог става.⁴³

Да би се бар донекле остварио циљ законског прага – смањење бројности политичких странака и групација у парламенту, неопходно је да се раслоји. За једну политичку странку он може да остане 5% јер би његовим евентуалним повећањем још већи број грађана „бацило“ свој глас, гласајући за губитничке изборне листе. За изборне листе које подносе коалиције од две или више странака треба да важи виши изборни праг. Он се може прилагодити броју странака које праве коалициони споразум. На пример, листа са две коалиционе странке морала би да освоји најмање 7% палих

⁴² Тако је, примера ради, и у Пољској. Овај број је у апсолутној вредности различит и зависи од излазности. Оно што може бити спорно у вези са овом „афирмацијом“ јесте питање које се кандидатске листе могу сматрати мањинским? Да ли су то само оне листе које су истакле странке националних мањина или и оне на којима су кандидати припадници националних мањина? Којим се критеријумом руководи онај орган који о томе одлучује? Маријана Рајванчић, „Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 3-4/2007, 79.

⁴³ У Немачкој је Савезни уставни суд још 1953. укинуо услов од 500 потписа за учешће на изборима нових политичких странака јер се тиме ограничава политичка конкуренција. Канадски Уставни суд је (2003) укинуо услов да политичка странка ради одређеног статуса и бенефиција мора имати кандидате у најмање 50 изборних округа. Ограничења за политичке странке постоје у Турској, Индији, Ираку, Авганистану и др. Вид. Richard H. Pildes, “Elections”, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2013, 537-538. Вид. одлуку Уставног суда Србије IУз-52/10 (*Службени Гласник РС*, бр. 34/2010).

гласова, листа са три до пет коалиционих странака најмање 9% палих гласова итд.⁴⁴

Уколико Србија задржи пропорционални изборни систем, оно што се не би требало мењати је **Д’Онтов метод** прерачунавања гласова у мандате.⁴⁵ У досадашњој пракси тај систем „такмичења количника“ није производио било какве компликације. Број освојених гласова сваке изборне листе дели се са бројевима од 1 до н (број посланика) и 250 највећих количника су мандати. По том методу практично не може бити нераспоређених мандата (само је теоријски могуће да више листа има исти 250-ти рангирани количник). У систему са великом изборном јединицом он је једноставан за израчунавање, али ипак „систематски фаворизује веће странке“.⁴⁶ То је за Србију свакако одговарајуће, с обзиром да је раслојена на десетине малих политичких странака.

5. ПОТРЕБА ПРОМЕНЕ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА

Због друштвене специфичности сваке државе не постоји изборни систем, по научним критеријумима и практичним резултатима, који је универзално најбољи. Какав је изборни систем за Србију одговарајући може одговорити само време у коме ће се показати да ли је испуњен бар део захтеваног.⁴⁷ С обзиром да постојећи модел пропорционалног система по критеријумима представљања, концентрације и ефективности, партиципације, једноставности и легитимности сигурно није најбоље решење, мора

⁴⁴ Грчка је прва држава која је увела диференциран цензус 1951. године. М. Н. Јовановић, 59-60. Изборни цензус је највише структуриран у Чешкој (5% за једну странку, 10% за коалицију од две, 15% за коалицију од три, 20% за коалицију од четири. Вид. Slaviša Orlović, „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“, *Politički život* 4/2012, 27. У Мађарској, Пољској, Румунији, Словачкој, Италији, такође је различит цензус за једну и више странака. Једнообразан је, на пример, у Немачкој 5%, у Русији 7%, а у Турској чак 10%.

⁴⁵ Мада се Д’Онтов систем сматра најмање пропорционалним и тако рангира испод других (иза је само Империјал квота највећег просечног броја). Arend Lijphart, „Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas“, *Electoral Laws and Their Political Consequences* (eds. Bernard Grofman, Arend Lijphart), New York 1986, 172-178.

⁴⁶ Arend Lijphart, „The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85“, *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2, 1990, 484.

⁴⁷ Међу пет функционалних захтева путем којих би се оцењивао изборни систем убрајају се: представљање (сразмерно представљање свих друштвених група и интереса), концентрација и ефективност (смањење броја странака, стабилност владе и политичка стабилност), партиципација (могућност да се изрази споствена воља и да се гласа за личност), једноставност (бирачу разумљива изборна процедура и да зна шта се дешава са његовим гласом после гласања, како се претвара у мандат) и легитимност (прихватање изборног система и изборног резултата, самим тим и прихватање победника избора). М. Н. Јовановић, 131-132. Не постоји изборни систем који је најбољи за сваки од ових захтева.

се размишљати о његовом мењању. Побољшања би требало да се тичу оних својстава у којима се овакав изборни систем показао слабим. У њему се не гласа за личност па овакво „деперсонализовано гласање“ је налик по-средним изборима. Такође, наш систем не смањује број политичких странака. Обратно, и мале странке имају прилику да постану владајуће па је упитан и по питању легитимитета који има власт. Ово последње је проблематично због тога што у нас политичке странке са ретком подршком грађана на основу које никада не би постале парламентарне, улазе у законодавну и чак и извршну власт. Такве странке троше, као коалициони савезници, легитимитет веће странке, обично стожера коалиције.

Недостаци пропорционалног система са овако великом изборном јединицом могу се делимично ублажити **унапређеним начинима гласања**. На таквим изборима комбинује се изборна техника пропорционалног и већинског гласања не би ли се елиминисало што више мана и прихватиле предности оба та изборна система („персонализовани пропорционални систем“).⁴⁸ Реч је о томе да се на базу пропорционалног система надограде елементи већинског – база су изборне листе а надоградња појединачно гласање. Такав комбиновани модел подразумева промену врсте изборне листе – затворена листа би постала полуотворена (полузатворена) тако да бирач може да гласа за изборну листу тј. странку и за кандидата унутар листе.⁴⁹ Са по једним гласом.

Оваквим изменама би се, угрубо речено, формирао редослед изборних листи и појединаца, по основу две врсте гласова. Први редослед је по укупном броју гласова које је добила изборна листа. Унутар ње настаје други, редослед кандидата према броју добијених појединачних гласова - „на име“. Тако грађани прво могу да гласају за жељену политичку странку и њеног лидера. А гласањем за неког кандидата на листи грађани исказују ко би то међу многим од кандидованих био пожељан за посланика. Јасно је да се овом комбинацијом гласачке технике крати раздаљина између бирача и бираног коју прави пропорционални систем са великом изборном јединицом.⁵⁰

⁴⁸ О варијантама преференцијалног гласања у Луксембургу, Грчкој, Швајцарској, Белгији, Аустрији, Норвешкој, Шведској, Финској, Италији, Данској, Холандији вид. Richard S. Katz, „Intraparty Preference Voting“, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, 88-91.

⁴⁹ Полузатворена изборна листа је она на којој политичка странка или коалиција одређује редослед кандидата, али бирачи могу да гласају за листу или за поједине кандидате са листе. Горан Марковић, „Значај карактера изборних листи за остваривање изборног права“, *Владавина права и правна држава у региону*, Источно Сарајево 2014, 238.

⁵⁰ За разлику од затворених листи преко којих страначке елите промовишу политику кадрована одозго-надоле, преференцијални систем иде са принципом одоздо-нагоре. Ту су политичари упућени на базу, грађане којима се обраћају не би ли обезбедили што више гласова за листу и преференција (гласова за појединца). Ово подстиче већу излазност бира-

Оно што остаје као недостатак је то да посланик и даље не може сасвим да одреди или бар ближе наслути „своје“ бирачко тело. То су они бирачи којима би посланик преваходно требао да се обраћа, чије интересе понајвише да заступа и којима би у првом реду био политички одговоран. Таква постојана политичка веза бирача и бираног је делом могућа тек у мањим изборним јединицама пропорционалног система где се бира неколико кандидата, а сасвим је извесна у једномандатним изборним јединицама већинског система.

Оно што може бити препрека оваквом хибридном изборном систему је сасвим обична. Такав „двогласни“ изборни систем просечном бирачу ипак може бити компликован. То онда доводи до већег броја неважећих, неправних гласачких листића. На свој начин и то је кварење изборне воље грађана јер је гласач ненамерно, због недовољног знања, направио гласачки листић неважећим. Ово је сасвим супротно од примера када гласач намерно ствара неважећи „бели листић“ – прецртавањем кандидата, дописивањем неке поруке и др. – и тако испољава своју политичку вољу неподржавања било кога од кандидата и политичких странака. Решење је у појачаној и упорној едукацији и обавештавању бирача о самој техници гласања.

У основном изборном моделу са два гласа – један глас за листу и један глас за кандидата унутар те листе, дати систем вероватно не би био исувише компликован просечном бирачу (једноставност). Ако би и било неважећих листића услед непознавања технике гласања, њихов невелик број био би кудикамо мањег значаја од демократских добитака које систем доноси. Први поен било би смањење превласти странке над гласом народних посланика у Скупштини. Са тим је директно повезано јачање везе посланика и бирача. Тачно да на почетку и овде политичка странка утврђује редослед кандидата на изборној листи по својим приоритетима. Али оваквим системом ће последња реч о томе ко од 250 страначких кандидата бива послаником ипак бити код бирача. Свестан тога, посланик је много одговорнији бирачима него што је то случај у садашњем чистом пропорционалном систему. Индивидуални легитимитет посланика у односу на страначку олигархију такође је неупоредиво већи са овим другим гласом „на име“, него сада када његов улазак у парламент зависио само од одлуке странке односно од висине рангираног места на изборној листи.

Овај „двогласни систем“ је у случају Србије за почетак можда и једино могуће решење по захтеву како стварно демократизовати садашњи про-

ча чиме они дају знак да подржавају систем и тако консолидују демократски поредак, посебно у „новим демократијама“. David M. Farrell, Ian McAlister, “Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred systems make a difference?”, *European Journal of Political Research*, Vol. 45, Issue 5, 2006, 726.

порционални систем који увелико подсећа на посредно, негдашње делегатско гласање.⁵¹ Други слични модели који подразумевају алтернативно или кумулативно гласање (структуриран глас са више поена или бодова) једноставно нису примерени данашњем просечном српском бирачу. Иако такво гласање теоријски даје (нај)већу прецизност при испољавању бирачке воље, у пракси оно може довести до сасвим другачијих ефеката. У Србији, која ионако има знатне политичке тензије током избора и посебно при самом пребројавању гласова, нешто сложенији систем би довео до већег броја ненамерних неважећих гласачких листића. Просто, ову претпоставку подржава просек школског образовања бирача. Тако би се академске предности алтернативног или кумулативног гласања у пропорционалном систему, претвориле у своје супротности. Уместо да тачније изразе политичку вољу бирача, реално је претпоставити да би они онемогућили да та воља буде иоле тачна јер бирач просто не би успео да правилно алтернативно додели бодове или да састави „сопствену“ листу. Ниво одступања од стварне политичке воље, измерен неважећим гласачким листићима био би већи него што је уобичајено (1-2%).

Отуда у Србији данас за гласача може бити прихватљив само најмање компликован персонализован изборни систем. У њему би грађанин практично имао два гласа – један за изборну листу и други за једног кандидата на некој листи. **Технички**, на једном изборном листићу би се одштампала имена свих изборних листа (са редним бројевима, као и до сада). У продужетку имена сваке изборне листе оставило би се место (линија) за упис имена кандидата (или броја) који је бирачев избор. Посебно би на бирачком месту, у збирној изборној листи, редоследом била изложена имена свих посланичких кандидата. Бирач би тим другим гласом могао да гласа за кандидата који је са изборне листе за коју је гласао или за кандидата у некој другој листи. У потоњем случају уписује у гласачком листићу име кандидата на линију иза изборне листе на којој је овај кандидован.

Овај изборни модел не би покварило то уколико бирач искористи само један глас – било да гласа само за листу или само за кандидата. Бирач може да гласа само за неког од кандидата, а ни за једну листу. Значи може да искористи само „други“ глас. Али се мора имати у виду да се број освојених мандата израчунава сразмерно броју гласова које добије изборна ли-

⁵¹ У делегатском изборном систему у Србији и бившој социјалистичкој Југославији бирачи су, од 1950. године, имали и по два и више гласова. На пример, запослени су располагали са три гласа, а незапослени бирачи су имали два или само један глас. Али, то није било непосредно гласање, већ посредно бирачко право, „ратификација избора делегата“. Посредан избор „преко повереника“ постојао је у Србији и од средине XIX века. Вид. М. Пајванчић, „Развој изборног права у Југославији“, 145 и 155-157.

ста (политичка странка). Тако да бирач гласајући само за поједница не помаже политичкој странци. Тај други глас служи да се поименце додели мандат, унутар укупног броја освојених посланичких места. Ипак, ако се гласа само једним гласом, у већини случајева то ће бити „први“ глас, глас за изборну листу (политичку странку). Просто, странка и њен лидер су много више „пред очима“ бирача него било који кандидат.⁵²

Даље, ако знатан број бирача не буде гласао за изборну листу (странку) већ само за кандидате унутар листе, то би могло да доведе до тога да кандидат или више њих не добију мандат иако имају релативно велики број добијених гласова. Како се мандати распоређују кандидатима унутар квоте мандата које је на основу добијених гласова добила изборна листа (10, 15, 20) могуће је да не буде довољно мандата за све кандидате који имају знатан и подједнак број гласова. Или изборна листа, једноставно, не достигне изборни цензус. Ово се превазилази ако већина (сви) бирача употреби оба своја гласа.

Хипотетички, овај систем има и друге недостатке. Замисливо је да листа освоји, на пример, 20 мандата (5% гласова) а да су бирачи свој други глас у највећој мери дали само петорици кандидата. Онда бисмо са исте изборне листе добили изразито легитимне посланике и оне који имају много мање гласова па мање и легитимитета. Стога је потребно утврдити „доњу границу“ легитимитета на основу које би кандидат прескочио кандидате испред себе на листи и конкурисао за посланичко место. То се може поставити на 1% гласова у односу на број гласова које је добила та изборна листа или проценат може бити већи, 2%, 3%. Тај проценат не би требало да је превишок, рецимо преко 5% јер је реално да ће број гласова за појединце бити (бар у почетку примене овог система) мањи него гласова за листу. Само кандидати који су добили бар тај минимални проценат гласова могу да се помере на горе у изборној листи. Ако је таквих кандидата мање од броја мандата које је добила изборна листа, на пример десеторо а листа је стекла 20 мандата, преосталих 10 мандата додељује се кандидатима по редоследу на ранг листи. Овде се, на неки начин, измирују персонални приоритети политичке странке и политичка наклоност бирача појединцима.

Кандидатско раслојавање унутар изборне листе по критеријуму народне подршке другим гласом био би и сигнал политичкој странци шта да персонално промени за следеће изборе. Више у домену теорије, могуће је да неко од кандидата добије чак више гласова него изборна листа (ако ма-

⁵² У државама где постоји овакво гласање (БиХ, Шведска, вид. *Elections in Sweden*, 12, http://www.val.se/pdf/electionsinsweden_webb.pdf, 6. децембар 2014. године, Dragan Đukanović, „Izborni sistem u zemljama nekadašnje Jugoslavije“, *Međunarodna politika* 4/2006, 521-523). бирачи мање користе тај други глас.

совно за њега гласају и присталице других странка). То би показало изразиту супериорност па и националну политичку димензију тог кандидата у односу на све остале. Уколико то није лидер странке, а и он је на листи, то је јасан знак да су присталице странке посредно исказале вољу за промену на њеном врху.

Представљање друштвених интереса и група (жена, националних мањина, региона) у овом двогласном систему би имало другачију методологију него што је то сад случај. Ако би се, у складу са политиком једнаких могућности,⁵³ задржало правило о најмање једној трећини кандидата (посланика) мање заступљеног пола – у нашем случају жена, објективно је претпоставити да се то правило не би гласовима бирача испунило. Пракса казује да би мушки кандидати добили и више од две трећине мандата. Стога би било неопходно да се накнадном радњом, после избора, испуни минимум садашње родне квоте – једна трећина мандата мање заступљеном полу. И то тако што ће се у нашем примеру од 20 освојених мандата, смањити број мушкараца на 13 (отпадају они који имају мање других гласова) а повећати број жена тако да их буде бар седам (по критеријуму освојених других гласова односно по редоследу на листи).

Остављањем „природног прага“ мањинским изборним листама било би остварено представљање националних мањина.⁵⁴ Овакав систем би тиме и даље испуњавао теоријске критеријуме фер представљања мањина.⁵⁵ Ипак, за очекивати је да број посланика из мањинских народа који су кандидати на немањинској изборној листи буде скромнији. Јасно је да би мањински кандидати на тим листама од гласача већинског народа добили мање персоналних гласова, него кандидати Срби. То би у перспективи довело и до смањења броја кандидата из редова националних мањина на тим

⁵³ Вид. Маријана Пајванчић, „Право на равноправност полова – демократско питање и уставни принцип“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2008, 14

⁵⁴ Поред унапред гарантованих посланичких мандата, националним мањинама, поготово мађарској, албанској и бошњачкој (муслиманској), највише одговара већински изборни систем и мале изборне јединице (на јединим таквим изборима, 1990. године су и освојили највише мандата до сад, 14) јер су географски хомогене. За разлику од, примера ради, ромске националне мањине која је раштркана по целој држави.

⁵⁵ Као такви критеријуми наводе се: да гласачки листић у очима сваког појединца и групе буде ефикасан, да је изборни систем такав да охрабрује гласање - учешће на гласању је одлучивање о победнику или победницима избора, да гарантује заступљеност националних мањина и жена у парламенту, да различитим групама бирача омогући приступ доношењу одлука као и стварне консултације посланика са грађанима изборне јединице, да даје правичну заступљеност различитих група у парламенту, да осигура легитимитет законодавном телу у очима грађанства. Joseph F. Zimmerman, „Equity in Representation for Women and Minorities“, *Electoral system in comparative perspective: their impact on women and minorities* (eds. Wilma Rule and Joseph F. Zimmerman), Westport 1994, 10-11.

листама. Ова чињеница би вероватно узроковала неписано правило да мањински кандидати за посланике буду само на листама странака националних мањина.⁵⁶

Ни са два гласа у државној изборној јединици не би се извесно и квалитативно унапредило регионално представљање. За то је у једнодомном парламенту једино решење мање изборне јединице. Регионално представљање би се евентуално могло поспешити интерним одлукама странака које подносе изборне листе. И то тако да се, с уздањем у тзв. магареће гласање (гласање по редоследу), у горњем делу листе постави што више кандидата из различитих крајева. Решење остаје код странака и бирача јер уколико би се законом наметнуо „регионализам“ у редоследу изборне листе, било би то кршење једнакости права на кандидовање.

Извесно је да би овај систем у перспективи смањео, а можда и сасвим угасио, сада неизоставне коалиционе изборне листе. Другим правом гласа бирачи би пореметили двостани а поготово вишестрани коалициони споразум о (процентуалној) подели мандата.⁵⁷ Нестанак предизборних коалиција и коалиционих изборних листа имало би вишеструке позитивне последице, а пре свега у чињеници да политички инфериорне странке, са мало или без имало легитимитета, учествују у власти.

Друга, мање реална могућност промене српског изборног система је **повратак већинском систему** са малим изборним јединицама. То би у овом разруђеном, несређеном, променљивом и ломљивом вишепартијском

⁵⁶ Проблем представљања жена и националних мањина постоји и у „стабилним демократијама“ и већинским системима. Нарочит пример је већински систем Француске где су обе ове категорије одувек биле изразито потпредстављене у парламенту. Било је и мање од 8% жена у Националној скупштини (1973-1993). После промене изборних прописа (2000) свака странка је морала да кандидује једнак број жена и мушкараца $\pm 2\%$, али стање се није битно побољшало (10,7% на 12,3% жена у Скупштини), између осталог јер су странке кандидовале жене у изборним јединицама где се нису ни надале победи. Ипак, на последњим изборима (2012) број жена посланика је нарастао на 27%. Миноран број посланика нефранцуског етничког порекла и непостојање икаквих норми о том репрезентовању, повезивано чак са „институцијалним расизмом“. И данас је испод три посто посланика Скупштине нефранцуског етничког порекла. David Howarth, Georgios Varouxakis, *Contemporary France: An Introduction to French Politics and Society*, London 2003, 95-99, <http://www.france24.com/en/20120619-france-parliament-women-closer-reflect-french-society-ethnic-minorities/>. Ни Уједињено Краљевство нема никаква правила о представљању мањинских група. Што се тиче заступљености жена, Дом комуна је још скромнији од француске Националне скупштине, испод 23%, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/?sort=4&type=0>, 1. децембар 2014. године.

⁵⁷ Он се сад штити и на рачун утврђеног редоследа кандидата на изборној листи и коалиционој изборној листи, чл. 92 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 и др). Посланика замењује кандидат исте политичке странке, а не први следећи.

систему понајбрже довело до стабилизовања сваколике политичке слике. Велике политичке странке постале би још јаче, а оне мање би изгубиле досадашњи несразмерно велики политички утицај. Да и не говоримо о њиховој неоправдано важној улози у законодавној и извршној власти. Компактнија и мање бројна политичка сцена довела би и до стабилније владе. Тако би се рад владе једноставно могао оцењивати по ономе што је странка која ју је образовала (сама или са мањим савезником) остварила, гледано на оно што је у изборној кампањи обећала. А на основу тог обећаваног је и победила на изборима. Ту онда не би било места коалиционом и „мало-страначком“ уцењивању и захтевима који су универзалан изговор зашто странка која води владу не ради у правцу остварења изборног програма.

У нашем политичком систему посебно је важно то што би већински избори обновили везу између посланика и бирача. Посланик би знао где је и од кога изабран па према томе и где мора да усмери своју активност. Данас непостојећа, та веза би била благотворна како за раст политичке одговорности па и морала посланика, тако и за ангажовање бирача који би у парламенту видели орган где дела и неко „њихов“. Тај посланик би знао за проблеме и интересе бирачке базе што би у редовној комуникацији са бирачима и потврђивао.

Као битну позитивну последицу већинског изборног система наводи-мо и то да би се од грађана удаљен и бирократизован народни парламент, „вратио“ народу. У њему би седели они за које је директно гласано. Приближена народу, Народна скупштина би имала више шансе да оствари бар нешто бољу политичку контролу над Владом, ако су већ шансе да води државну политику сасвим изгубљене. Ојачана контролна функција парламента у доброј мери доприноси уставном и законитом делању владе. Већински систем са малим изборним јединицама, где свака општина (или више мањих) има „свог“ представника у централној власти, чува и снажи локални развој. Њиме је и централна, а не само локална, власт упућена на народ у сваком делу државе.

Ипак, поврат већинског изборног система имао би, у првом реду, непредвидиве политичке последице с обзиром на хомогеност припадника националних мањина на одређеној територији Србије, посебно у Аутономној покрајини Косово и Метохија. Скорашња историја нам говори да у већини малих изборних јединица на територији јужне Покрајине избори не би ни били одржани, што би утицало на легитимитет националног представничког тела. У том смислу, већински систем за сада није као реално решење промене изборног система на целокупној уставној територији Републике.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

How to Better Election System of Serbia

***Abstract:** the basic question this work is trying to answer is: what is wrong in the electoral system in Serbia. At the same time, it is proposing certain improvements of the proportional electoral system. The author is not yet definitely opting for return on the majority electoral system, although he thinks that it is better than current one.*

Before processing the main, headline topic, the article cursorily deals with electoral law, electoral systems and history of elections.

***Key words:** electoral law, electoral systems, proportional electoral systems, right to vote.*