

IZBORI

U DOMAĆEM I STRANOM PRAVU

Priredili:

Doc. dr Oliver Nikolić
Doc. dr Vladimir Đurić

ELECTIONS

IN DOMESTIC AND FOREIGN LAW

Edited by:

Oliver Nikolić, Ph. D.
Vladimir Đurić, Ph. D.

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

Beograd, 2012.

INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW

Belgrade, 2012

Izdavač:

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

Beograd, Terazije 41
Tel. 32 32 611
www.comparativelaw.info

Za izdavača:

Dr Jovan Ćirić

Recenzenti:

Prof. dr Pavle Nikolić Dr H. C.
Prof. dr Dušan Vranjanac
Prof. dr Vladimir Čolović

Štampa :

GORAGRAF, Beograd

Tiraž : 300 primeraka

SADRŽAJ

REČ UREDNIKA 7

Prof. dr Marijana Pajvančić

PASIVNO BIRAČKO PRAVO (POSLANIČKA SPOSOBNOST) 11

Prof. dr Dragan M. Stojanović

IZBORNI SPOROVI U NADLEŽNOSTI USTAVNIH SUDOVA 26

Dr Jovan Ćirić

POLITIČKE PARTIJE KAO GENERATOR KORUPCIJE 51

Prof. dr Irena Pejić

IZBORNNA LISTA U SRAZMERNOM PREDSTAVNIŠTVU
- ISKUSTVO SRBIJE 76

Prof. dr Vladan Petrov

ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA
O IZBORU NARODNIH POSLANIKA OD 2011
– DA LI JE POSLANIČKI MANDAT KONAČNO SLOBODAN? 94

Dr Dragan Prlja

ELEKTRONSKO GLASANJE 107

Doc. dr Oliver Nikolić

GLASANJE PUTEM POŠTE SA POSEBNIM OSVRTOM NA
GLASANJE DIJASPORE – *UPOREDNO PRAVNA ANALIZA* 119

Doc. dr Vladimir Đurić

IZBORI I DELOTVORNO UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA
U JAVNIM POSLOVIMA 133

Doc. dr Jelena Ćeranić

IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT 162

Doc. dr Dejan Milenković

ORGANI NADLEŽNI ZA PROVOĐENJE IZBORA – POJAM I
OBLICI IZBORNE ADMINISTRACIJE (UPRAVE) U SRBIJI 180

mr Katarina Jovičić***Andelka Plavšić-Nešić***

LJUDSKA I IZBORNA PRAVA 208

mr Luka Brenešelović

CRTICE SOCIOLOŠKOPRAVNE ANALIZE
NAŠEG IZBORNOG POSTUPKA 232

Slobodan Vukadinović

ODNOS GRAĐANA I NARODNIH POSLANIKA
NAKON IZBORA 240

Miroslav Đorđević

ISTORIJAT IZBORA U KNEŽEVINI I
KRALJEVINI SRBIJI 275

mr Milena Simić***Ivana Stradner***

IZBORI U ZEMLJAMA TREĆEG SVETA 289

TABLE OF CONTENTS

EDITOR'S FOREWORD	7
<i>Prof. Marijana Pajvančić, Ph.D</i>	
PASSIVE VOTING RIGHT (DEPUTIES'CAPACITY)	11
<i>Prof. Dragan M. Stojanović, Ph.D</i>	
THE ELECTORAL CASES IN THE COMPETENCIES OF THE CONSTITUTIONAL COURTS	26
<i>Jovan Ćirić, Ph.D</i>	
POLITICAL PARTIES AS A GENERATOR OF CORRUPTION	51
<i>Prof. Irena Pejić, Ph.D</i>	
THE ELECTORAL LIST IN PROPORTIONAL REPRESENTATION - THE SERBIAN EXPERIENCE	76
<i>Vladan Petrov, Ph.D</i>	
THE LAW ON ALTERING AND AMENDING THE LAW ON ELECTION OF DEPUTIES OF 2011 - IS THE MANDATE OF DEPUTY FINALLY FREE?	94
<i>Dragan Prlja, Ph.D</i>	
ELECTRONIC VOTING	107
<i>Oliver Nikolić Ph.D</i>	
VOTE BY MAIL WITH A SPECIAL EMPHASIS ON THE DISASPIORA VOTE – COMPARATIVE ANALYSIS	119
<i>Vladimir Đurić, Ph.D</i>	
ELECTIONS AND THE EFFECTIVE PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC AFFAIRS	133
<i>Doc. dr. Jelena Ćeranić, Ph.D</i>	
ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT	162

Doc. Dejan Milenković Ph.D

THE COMPETENT AUTHORITIES RESPONSIBLE
FOR THE CONDUCT OF ELECTIONS
– TERM AND TYPES OF ELECTORAL
ADMINISTRATION IN SERBIA 180

Katarina Jovičić, LL.M***Andelka Plavšić-Nešić, LL.B***

HUMAN AND ELECTORAL RIGHTS..... 208

Luka Brenešelović, LL.M.

SOME LEGAL-SOCIOLOGICAL REMARKS
REGARDING THE ELECTIONS IN SERBIA 232

Slobodan Vukadinović, LL.B.

RELATION BETWEEN CITIZENS
AND MPs AFTER ELECTIONS 240

Miroslav Đorđević, LL.B.

HISTORY OF ELECTIONS IN THE PRINCIPALITY
AND THE KINGDOM OF SERBIA 275

Milena Simić, LL.M.***Ivana Stradner, LL.B***

ELECTIONS IN THE THIRD WORLD COUNTRIES 289

REČ UREDNIKA

U nauci ustavnog prava je nesporan stav da istinska demokratija nužno prepostavlja da vlast u državi bude legitimna. Takođe, nesporan je stav da legitimitet vlasti postoji samo ako je ona izraz volje građana i uživa podršku građana, a to se postiže putem mehanizma čiji ključni deo predstavljaju slobodni i demokratski izbori. Ako je to tačno, onda je tačno i to da prave demokratije nema bez takvih izbora.

Razume se, to ne znači da su demokratski i slobodni izbori jedini uslov, odnosno najvažniji deo demokratskog uređenja. Značajan deo tog uređenja može i mora da čini i neposredno odlučivanje samih građana o određenim, najbitnijim pitanjima u državi (oblici neposredne demokratije). Važan korektiv u funkcionisanju prave demokratije predstavlja i mehanizam kontrole vlasti, tj. onih kojima je putem izbora povereno vršenje vlasti. Garantovanje i ostvarivanje prava i sloboda, vladavina prava, i sl. po prirodi stvari, se podrazumeva.

Međutim, izbori, sami po sebi, ne mogu da ostvare pomenutu ulogu niti da imaju u potpunosti značenje faktora koji obezbeđuje demokratiju. Naime, izbori kao mehanizam putem koga se konstituiše predstavnički sistem (i biraju drugi organi u državi) prepostavlja postojanje, pre svega, višestračkog sistema, jer u jednopartijskom sistemu građani, praktično, ne vrše izbor, već plebiscitarno glasaju. Višestrački sistem, u suštini, pruža priliku za izbor čiji je ishod u odabiru onih kojima se poverava vršenje vlasti.

Naravno, praksa otkriva i relativnu ograničenost ovakvog sistema, obzirom da se građani – birači nalaze u situaciji da biraju kandidate samo iz kruga predloženih kandidata koje su postavile političke stranke, a to – unekoliko – ograničava njihov pravi izbor. Pravo građana (grupe građana) da sami postavljaju kandidate ima korisno, ali malo dejstvo.

Inače, stvarna uloga i značenje izbora kao preduslova istinske demokratije (odnosno legitimeta vlasti) zavisi od karaktera i mehanizma samih tih izbora. Rečeno je da su to slobodni i demokratski izbori. Da bi to zaista i bili, i time ostvarili svoju pomenutu ulogu, izbori moraju u svakom svom elementu i delu svog mehanizma i procesa da pogoduju željenom cilju – da budu stvarno slobodni i demokratski.

Međutim, izborni sistem je deo političkog sistema te, dobrim delom, ako ne i u potpunosti deli njegovu sudbinu. Globalno gledano, teško da u jednom nedemokratskom uređenju bilo kog tipa ono bilo, može da se uspostavi i razvije demokratski izborni sistem, ali i obrnuto – u zemlji sa

razvijenom demokratijom isključena je mogućnost da izborni sistem bude nedemokratski, jer sa takvim izbornim sistemom ne bi mogla ni da se razvije demokratija. Istoriski posmatrano, moguće je zaključiti da su se izborni sistem i demokratija uporedo razvijali trpeći uzajamni uticaj. To se jasno može videti, npr., u razvoju biračkog prava odnosno prava glasa u svim njegovim pojavnim oblicima – opšte, jednako, neposredno, tajno, aktivno i pasivno i dr., zatim načina kandidovanja, ali i niza elemenata samog izbornog mehanizma (obrazovanje izbornih jedinica, i dr.). Otuda je razumljivo što su ustavnu i zakonsku regulativu i praktično sprovođenje izbora uvek pratile i danas prate brojne i žustre naučne i političke rasprave, pri čemu je veoma vidljivo da je borba za demokratiju značila i borbu za demokratski izborni sistem, ali i obratno.

Pri svemu tome, važan aspekt u posmatranju uloge i dejstva izbornog sistema kao osnove predstavničkog sistema, a šire i samog legitimiteta vlasti onih koji upravljaju, predstavlja usaglašenost izbornog sistema koji uspostavljaju ustav, zakoni i drugi propisi i onog izbornog sistema koji stvarno postoji, tj. koji funkcioniše u praksi. Naime, moguće je da formalno-pravna projekcija izbornog sistema sa demokratskim odlikama u praksi realnog političkog života se ne ostvaruje, bilo u celini, bilo delom. Svejedno iz kojih razloga – zbog narušavanja ili uskraćivanja određenih prava, kršenja predviđene procedure, falsifikovanja izbornih rezultata, pritisaka na birače, korupcije, itd. Takav raskorak između predviđenog izbornog sistema i njegovog sprovođenja u praksi onemogućava ostvarivanje uloge izbora u političkom životu zemlje kao dela demokratskog mehanizma vlasti. Otuda, poštovanje i sprovođenje u praksi svih elemenata izbornog sistema i izbornog procesa na način kako su to propisali ustav, zakoni i drugi propisi je više nego imperativ. To, onda nužno predpostavlja dve stvari:

prvo, postojanje kontrole (od strane zakonom određenih organa) poštovanja svih izbornih principa, prava i izbornih pravila, kao i sprovođenja svih izbornih radnji;

drugo, sankcionisanje svih povreda koje narušavaju u pomenutom smislu bilo koji deo izbornog sistema i izbornog procesa. Komparativna praksa ukazuje i na postojanje izbornih sporova koji se poveravaju sudovima, ređe nekim drugim organima.

Doc. dr Oliver Nikolić

februar 2012.

Izbori su centralna kategorija političkog sistema. Od načina na koji su uređeni zavisi i sam karakter političkog sistema u svakoj državi. Izbori opredeljuju nosioce vlasti, a način na koji su oni uređeni opredeljuje odnos između vlasti i onih koji su na izborima učestvovali. Kao osnov konstituisanja vlasti, izbori svakim od svojih načela, prava, garantija i postupaka, od pitanja ko na njima učestvuje, preko rešenja o načinu na koji se glasa, do načina na koji se utvrđuje ko je na njima pobjedio, suštinski utiču na politički poredak.

Moderna ustavna država zasnovana je na narodnoj suverenosti i vladavini prava, a izbori upravo predstavljaju sponu između ova dva osnovna stuba moderne države.

Narod, kao nosilac suverenosti koju ne može da vrši neposredno, posredstvom izbora određuje svoje predstavnike koji u njegovo ime vrše državnu vlast. Izbori su u tom smislu osnov konstituisanja moderne predstavničke vlade, kao jednog vidi vršenja narodne suverenosti, ali i mehanizam obezbeđivanja legitimite vlasti, a time i demokratskog političkog poretku. Da bi vlast bila istinski legitima, odnosno da bi izbori bili demokratski, biračko pravo treba da bude opšte i jednak, na njima se, bez ograničenja, a često i uz pomoć raznih korektivnih mehanizama, mora obezbediti učešće različitih segmenata društva, a sam sistem sprovođenja izbora i utvrđivanja njihovih rezultata treba da bude pravičan, bez ograničenja i nedemokratskih primesa. Suštinski značaj za demokratski karakter izbora ima slobodno izjašnjavanje građana, a njega nema bez institucionalizovane opozicije, slobodnih medija, izostanka pritisaka na birače i mogućnosti pravne zaštite biračkog prava.

Izbori su složeni mehanizam, a njihovo proučavanje predmet je različitih naučnih disciplina – prava, politikologije, političke sociologije, nauke o upravi, istoriografije, itd. U svom institucionalnom vidu, izbori predstavljaju predmet istraživanja pravne nauke, naročito one discipline koja se određuje kao ustavno pravo. Takva istraživanja imaju svoju duboku naučnu, ali i širu društvenu vrednost: njima se zapravo istražuju, naučno sagledavaju i objašnjavaju ishodišta i institucionalne mogućnosti demokratije, kao i pravna određenja, a samim tim i ograničenja političkih fenomena, zapravo uvođenje politike i njeno sprovođenje u okviru pravom opredeljenih i omeđenih postupaka. Budući da su pravno uređeni, izbori, uz sudsку zaštitu ustavnosti i zakonitosti, imaju i svoj značaj za vladavinu prava.

U vreme kada se zbornik radova „Izbori u domaćem i stranom pravu“ predaje široj društvenoj i naučnoj javnosti u Republici Srbiji se u narednom periodu očekuje održavanje izbora. To je vreme intenzivne predizborne kampanje i razmatranja važnih državnih i političkih pitanja u

kojem su izbori centralna tema društvenog života. Međutim, u to, kratko, ubrzano, politikom obojeno vreme, u kojem se živi između strasti i neizvesnosti, obično nema sluha, interesovanja, a po nekima ni potrebe, da se dodatno naučno razmatraju pojedini pravni aspekti izbora. Upravo je to bio motiv nadležnih u Institutu za uporedno pravo da, oslanjajući se na sopstvene kadrovske kapacitete i doprinos priznatih pravnih stručnjaka sa pravnih fakulteta, široj javnosti, a naročito stručnoj, ponude zbornik radova koji će svojim sadržajem ukazati na svu složenost izbora, na svo mnoštvo pitanja koja su često zamagljena i nedovoljno jasno uočena usled „prečih“ i „važnijih tema“ i da na pojedina od njih pruže adekvatne odgovore. Pritom, zbornik koji se objavljuje nije jednolični zbornik radova posvećen jednoj temi, ili jednom aspektu izbora, niti je amorfni zbir rukopisa bez prepozнатljivog identiteta. Upravo suprotno – budući da je autorima, inače različitog naučnog interesovanja, ostavljena potpuna sloboda u izboru tema, osvetljena su mnoga nova, ili do sada nedovoljno obradjena pitanja, bez jednoumlja, sa dosta različitog kolorita, stila i zaključaka. Sa druge strane, zbornik, koji se objavljuje u vreme žara političke borbe u kojem se nesporna važnost izbora uzdiže do značaja pitanja opstanka političke zajednice, ukazuje na neizostavnu potrebu razgovetnog i razumnog, naučnog proučavanja važnih društvenih fenomena, među kojima izbori zauzimaju posebno mesto. Upravo odmerenost pristupa i snaga argumenata u traganju za istinom, ovom zborniku daje prepozнатljiv naučni identitet. Stojim na stanovištu da će ovaj zbornik, snagom entuzijazma Instituta za uporedno pravo, renomeom autora i odabirom tema, pobuditi interesovanje i biti od koristi mnogim naučnim radnicima, ali i svima koji su neposredno uključeni u izborni proces, od njegovih aktera, do onih koji su u državnim organima nadležni da ga sprovode i kontrolišu. Zahvaljujem se Institutu za uporedno pravo na ukazanom poverenju, svim autorima na njihovom doprinosu i kolegi uredniku Oliveru Nikoliću na nesebičnoj pomoći.

Doc. dr Vladimir Djurić

Prof. dr Marijana Pajvančić¹

PASIVNO BIRAČKO PRAVO (POSLANIČKA SPOSOBNOST)

U ovom prilogu predmet pažnje je pasivno biračko pravo, odnosno poslanička sporobnost kako se ovo pravo još naziva. Autorka razmatra sadržaj i prirodu pasivnog biračkog prava kao jednog od prava posredstvom koga se materijalizuje opšte pravo građana da sudeluju u vršenju javnih poslova i pravo građana na jednaku dostupnost javnih funkcija što uključuje pravo građana da, pod jednakim uslovima sa drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu, o njegovoj kandidaturi odluče birači svojim glasovima kao pravo na zadržavanje i nesmetano uživanje mandata i pravo na zaštitu pasivnog biračkog prava. Pored toga, predmet analize su subjekti pasivnog biračkog prava, uslovi pod kojima stiču ovo pravo, parlamentarna nepodudarnost.

Ključne reči: biračko pravo, pravo kandidovanja, parlamentarna nespojivost, slobodni mandat poslanika.

Pasivno biračko pravo se u teoriji izbora najčešće definiše kao pravo građanina da bude biran. Ovakvo određenje ne govori mnogo o tome kakva je pravna priroda tog prava i šta čini sadržaj tog prava. Termin nije precizan ni u pogledu sadržaja koji označava niti kao naziv za pojам koji obuhvata. Možda bi za ovo pravo bilo celishodnije i sa stanovišta sadržaja koji pojam obuhvata, koristiti termin "poslanička sposobnost" ili "poslanički uslovi", koje koristi S. Jovanović² kada piše o pasivnom biračkom pravu. Uprkos

¹ Redovni profesor Pravnog fakulteta, Univerzitet u Novom Sadu

² S. Jovanović, *Država*, Geca Kon, 1924, str. 84.

tome što su ovi termini i po našem mišljenju precizniji ako se ima u vidu sadržaj pasivnog biračkog prava, s obzirom da je termin pasivno biračko pravo široko prihvaćen u ovom prilogu koristiće se taj termin.

1. SADRŽAJ I PRIRODA PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA

Pasivno biračko pravo je jedno od prava posredstvom koga se materijalizuje i konkretizuje opšte, ustavom garantovano pravo građana da učestvuju u vršenju javnih poslova kao i pravo građana da im pod jednakim uslovima budu dostupne sve javne funkcije. Pasivno biračko pravo je osnov jednakih pravnih mogućnosti za vršenje javnih službi kao i učešća u obavljanju javnih poslova. U najvećem broju izbornih sistema pasivno biračko pravo zagarantovano je kao subjektivno javno pravo građana da budu birani. Sadržaj ovog prava najčešće se u celini vezuje za pravo građana da bude biran. Ovako shvaćen sadržaj pasivnog biračkog prava govorio bi u prilog zaključku da je pasivno biračko pravo jedno od osnovnih individualnih prava građana "koje sadrži subjektivni zahtev da se bude izabran".³

Uprkos tome što ustavi i zakoni o izborima, načinom na koji garantuju ovo pravo, dopuštaju ovako široku interpretaciju, sadržaj ovog prava bi se morao prilikom interpretacije vezati za opšte pravo građana na političku participaciju.⁴ Pasivno biračko pravo je jedno među pravima koja uspostavljaju pretpostavke za ostvarivanje prava građana da "bez diskriminacije i neumesnih ograničenja učestvuju u vođenju javnih poslova bilo neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika."⁵

Sadržaj garancija koje obuhvata pasivno biračko pravo, imajući u vidu ovaj kontekst ne bi uključivao pravo građana na postavljanje subjektivnog zahteva da bude izabran. Realni sadržaj pasivnog biračkog prava obuhvata samo jednakе uslove za svakog pojedinca i jednakе mogućnosti, mogućnosti da se bude izabran. U tom smislu građanin, dakle, ima osnovno subjektivno pravo da postavi zahtev za jednakim uslovima odnosno da zahteva uklanjanje odnosno zabranu diskriminacije, kao i da zahteva stvaranje jednakih mogućnosti da bude izabran. Ako se ovo ima u vidu bilo bi pravilnije sadržaj pasivnog biračkog prava suštinski vezati uz pasivno pravo kandidovanja (pravo da se bude kandidat). Tako shvaćeno pasivno biračko

³ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Niš, 1999, str. 127.

⁴ Član 21 stav 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima OUN i član 25 stav 1 Pakta o građanskim i političkim pravima. *Službeni list list SFRJ - Međunarodni ugovori*, br. 7/71.

⁵ Član 25 Pakta o građanskim i političkim pravima.

pravo prepostavlja i uključuje garanciju jednakih uslova za sticanje pasivnog prava kandidovanja i garanciju jednakih uslova pod kojima nominovani kandidati ulaze u slobodnu, fer i demokratsku izbornu utakmicu koja pruža jednake mogućnosti za njihov izbor. U prilog ovom zaključku govori još jedan argument. Pasivno biračko pravo nije utuživo pravo. Ovo pravo pripada grupi neutuživih prava, jer i u slučaju kada pravo nije realizovano ne postoji mogućnost da se postavi, od strane pojedinca subjektivni zahtev da bude izabran. Za razliku od toga, pravo na jednakе uslove kandidovanja kao i pravo na jednakе uslove za izbor nominovanih kandidata jesu utuživa prava. Ova prava moguće je zaštititi podnošenjem zahteva za poštovanjem jednakih uslova za kandidovanje i jednakih uslova za izbor kao i zahteva za otklanjanjem nejednakosti kao i bilo kog vida osnovno diskriminacije pri kandidovanju ili izboru.

Pasivno biračko pravo, dakle, isključuje bilo koji vid i bilo koji osnov diskriminacije građana pri postavljanju uslova za sticanje prava građanina da bude nominovan za kandidata, kao i bilo koji vid njegove diskriminacije po bilo kom osnovu i u izbornoj utakmici. Izbor je prepušten biračima. O izboru presuđuju glasovi birača. Otuda kandidat i ne može postavljati subjektivni zahtev da bude izabran.

Sadržaj pasivnog biračkog prava obuhvata: pravo na jednakе uslove sticanja poslaničke sposobnosti, pravo na jednakе uslove pri odlučivanju o izboru i pravo na nesmetano uživanje mandata.

1.1 Pravo na jednakе uslove sticanja poslaničke sposobnosti

Građanin ima pravo na *jednake uslove sticanja poslaničke sposobnosti*. Sadržaj pasivnog biračkog prava uključuje pravo građanina da, pod jednakim uslovima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu i u bilo kom obliku, bude nominovan za kandidata. To podrazumeva, u prvom redu, pravo na jednakе uslove sticanja pasivnog biračkog prava za svakog građanina kao i pravo svakog građanina na jednakе mogućnosti za ostvarivanje prava na kandidovanje. Garantovanje pasivnog biračkog prava ne dopušta da "nikakva ograničenja koja se odnose na bogatstvo, rođenje, veru ili građanske profesije sputavaju sud naroda ili osujete naklonost naroda."⁶

U velikom broju ustavnih sistema uslovi sticanja aktivnog i pasivnog biračkog prava su izjednačeni. Ne postavljaju se nikakvi dodatni ili strožiji uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava, od uslova čije se ispunjavanje zahteva za sticanje aktivnog biračkog prava, Kandidati za poslanike i birači

⁶ J. Stefanović, *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, Zagreb, Školska knjiga, 1956, str. 459.

izjednačeni su u pogledu uslova koje moraju ispiniti da bi mogli birati ili biti birani. Poslanička sposobnost nije rezervisana za elitu budući da među uslovima za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava nema razlike. Uprkos tome "prepostavlja se da će tu narodnu elitu spontano izbaciti opše pravo glasa".⁷

Pravo na jednakе uslove sticanja pasivnog biračkog prava ne znači da građani obavezno stiču aktivno i pasivno biračko pravo pod istim uslovima. U brojnim ustavnim sistemima postoje razlike u uslovima za sticanje aktivnog i uslovima za sticanje pasivnog biračkog prava. "Demokratska načela" ističe J. Stefanović "ne protive se tome da se za zastupničku sposobnost propisu takvi uvjeti, koji će spriječiti, da u predstavničko tijelo uđu ljudi koji ne pružaju ni najmanje garancije sposobnosti i moralnosti. Samo ti uvjeti smiju biti takvi da ne ugrožavaju potrebnu općenitost uživanja pasivnog biračkog prava".⁸

1.2 Pravo građana na kandidovanje pod jednakim uslovima

Svaki građanin ima *pravo da, pod jednakim uslovima, bude nominovan za kandidata*. Pasivno biračko pravo ostvaruje se faktički i primarno u obliku prava građanina da bude kandidovan. U procesu praktične realizacije pasivnog biračkog prava ovo pravo je višestruko posredovano. Ova činjenica navodi pojedine autore na zaključak da se pasivno biračko pravo „pokazuje gotovo potpuno neefektivnim“.⁹ Jednakost uslova kandidovanja na strani građana, u uslovima monopola koji u procesu kandidovanja nesumnjivo imaju političke stranake, posebno u uslovima u kojima distribucija mandata počiva na načelu proporcionalnosti (proporcionalni izborni sistem), menja stvarnu prirodu i sadržaj pasivnog biračkog prava. Ustavno garantovanje prava građana da bude biran je samo nominalno jemstvo, jer je proces kandidovanja u suštini u rukama političkih stranaka. Ispunjavanje ustavom propisanih uslova koji su neophodni i koje građani moraju ispuniti kako bi bili kandidovani predstavlja samo osnovnu normativnu prepostavku nominacije. Građanin koji ispuni normativne uslove za sticanje poslaničke sposobnosti još je veoma daleko od toga da i realno ostvari svoje ustavom garantovano pravo da bude biran.

Kandidovanje je preduslov ostvarivanja pasivnog biračkog prava. I kada građanin ispuni opšte uslove da bude kandidovan koje propisuju ustav i zakon, teško je zamisliti da bi građanin mogao biti nominovan na listi

⁷ J. Stefanović, Op. cit. str. 127.

⁸ Dž. Hamilton, Medison, Dž. Džej, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981, str. 356.

⁹ D. Stojanović, Op. cit. str. 129.

kandidata koju ističe politička stranka, ukoliko nije njen član. "Samo teorijski, nosilac pasivnog biračkog prava je individua, jer je ono faktički u rukama vrhova političkih partija. *De iure* uvođenje u izbornu listu je najvažnija prepostavka pasivnog biračkog prava, ali *de facto* uvek se dolazi do rezultata da je nominacija kandidata stvar političke partije".¹⁰ Članstvo u političkoj stranci, međutim, nije ni zakonski, a još manje je to ustavom propisani uslov za nominaciju kandidata. Pravo na političko udruživanje građana je njihovo individualno pravo i oni slobodno odlučuju da li će to svoje pravo koristiti ili ne. Ako se povežu sadržaj pasivnog biračkog prava i prava na političko udruživanje, zapaža se da su normativna rešenja koja se odnose na pomenuta prava nekonzistentna. Nekonzistentnost normativnih rešenja ispoljava se kao izvesna "normativna napetost" između sadržaja pasivnog biračkog prava kao opštег i osnovnog subjektivnog prava građana da kao kandidati ili izabranici sudeluju u upravljanju poslovima zajednice, i njihovog, takođe, opštег i osnovnog subjektivnog prava da se, sledeći svoja politička uverenja i poglede udružuju (ili ne udružuju) u političke stranke.

Samo na prvi pogled moglo bi se zaključiti da se radi o dva podjednako značajna i samostalna prava. Stvarna sadržinska povezanost pasivnog biračkog prava i prava građana na političko udruživanje najjasnije se iskazuje upravo kroz stvarni (ne i nominalni) sadržaj pasivnog biračkog prava koji u velikoj meri, moglo bi se reći čak i odlučujuće, zavisi od toga da li se građanin koristi (ili se ne koristi) svojim pravom na političko udruživanje. "Gde god je biračko pravo dano narodnoj masi, javile su se političke stranke. One upravljaju izborima, jer kandidate o kojima se glasa one ističu. One gospodare parlamentom jer nema skoro ni jednog člana parlamenta koji nije izabran kao kandidat svoje stranke".¹¹ Ovaj zaključak nalazi svoju potvrdu i u zakonskim odredbama koje regulišu razloge za gubitak mandata. Jedan od razloga za gubitak mandata može biti i napuštanje političke stranke na čijoj je listi poslanik bio izabran. Takva zakonska rešenja, koja postoje u uporednom pravu, pokazuju da pripadnost političkoj stranci ne utiče presudno samo na nominaciju kandidata, već da realno utiče i na pravo na slobodno uživanje poslaničkog mandata.

Ovo pitanje ima širi konstitucionalni značaj. Priznavanje političkih stranaka unutar ustavnih odredaba o ljudskim pravima i slobodama kao prava na političko udruživanje, dakle, jednog od ličnih prava građana, je samo deklaratorno. To pitanje se postavlja kao načelno konstitucionalno pitanje koje komparativna ustavna praksa rešava na različite načine.¹²

¹⁰ D. Stojanović, Op. Cit. str. 127.

¹¹ S. Jovanović, Op. Cit. str. 365.

¹² Na primer u Ustavu Italije (član 49), Ustavu Nemačke (član 21) kao i u Ustavu Portugalije (član 154 stav 2) nalazimo pokušaje normativnog regulisanja ovog pitanja.

Konstitucionalna teorija ostaje dužna da na to pitanje pruži odgovor. "Treba priznati da je integracija političke stranke u mehanizam okvira vladavine" kako piše K. Levenštajn "jedan od najtežih aspekata ustavne obnove. Pitanje može biti zasada nepristupačno zakonskim formulama. Ali jednak je očevidno da je prešućivanje svih ustava o pojavljivanju novih elita mnogo uverljivija stvarnost nego po svuda proklamirani "narodni suverenitet."¹³

Pored toga, stvarni materijalni sadržaj prava građanina da bude kandidovan, kao i najveći broj procesnih pravila koja regulišu tok i sadržaj postupka kandidovanja, ostaje izvan domena prava i nije regulisan pravnim propisima, već aktima političkih stranaka koji regušu njihovu unutrašnju organizaciju i rad. Normativna jemstva prava na kandidovanje ostaju tako minimalna, nominalna i najvećim delom samo formalna.

1.3. Pravo građana da, pod jednakim uslovima sa drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu, o njegovoj kandidaturi odluče birači

Sadržaj pasivnog biračkog prava gradana uključuje i pravo gradana da o njegovoj kandidaturi odluče birači svojim glasovima, kao i da se ta odluka donosi pod jednakim uslovima pod kojima se odlučuje i o svim drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu i u bilo kom obliku. Stvarni sadržaj ovog prava građana se, najšire posmatrano, odnosi na jednakost izbornih uslova, jednakе uslove izborne utakmice i izborne borbe među nominovanim kandidatima, jednom rečju to uključuje sve standarde slobodnih, fer i demokratskih izbora.

1.4 Pravo na zadržavanje i nesmetano uživanje mandata

Neki autori konstitucionalisti (Stojanović D.) proširuju sadržaj pasivnog biračkog prava ne samo na period u kome se odvijaju izbori i teku izborne radnje već i na postizborni period. Pravo izabranog poslanika da zadrži mandat kao i njegovo pravo da slobodno i nesmetano koristi sva poslanička prava i da obavlja poslaničke dužnosti. Iako ovo stanovište proširuje sadržaj pasivnog biračkog prava i izvan samih izbora na postizborni period, postoje argumenti u prilog prihvatanju ovog stanovišta, jer je svrha garancija koje se odnose na poslanički mandat i njegovo nesmetano uživanje jedan, posebno značajan vid očuvanja i zaštite pasivnog biračkog prava. U protivnom, ako bi se postizborna prava isključila iz

¹³ Citirano prema V. Mratović, *Hrestomatija političke znanosti*, Zagreb, 1971, str. 123 - 124.

sadržaja pasivnog biračkog prava "onda bi ovo pravo ostalo bez sadržaja".¹⁴

Pravo na zadržavanje i nesmetano uživanje poslaničkog mandata garantuje i zaštitu od samovoljnog oduzimanja ili ograničenja poslaničkog mandata. Pravo na zadržavanje poslaničkog mandata ne znači i ne podrazumeva potpunu zabranu prestanka mandata. Ovo pravo ne isključuje, dakle, mogućnost da mandat poslanika prestane i pre isteka vremena na koje je izabran. Mandat poslanika, dakle, može prestati i pre isteka mandata na koji je izabran, ali samo ustav ili zakon mogu propisati razloge za prestanak mandata, uslove pod kojima je dopušten prestanak mandata poslanika kao i postupak odlučivanja o prestanku mandata. Svakako najznačajnije pitanje su razlozi za prestanak mandata, koji se vezuju za gubitak nekog od uslova čije ispunjavanje se zahteva za sticanje poslaničkog mandata. "Poslanici gube mandat ako potpadnu pod bilo koju zakonom predviđenu pravnu nesposobnost ili inkompatibilitet".¹⁵ Uslovi za predstanak mandata regulišu se ustavom, zakonima o izborima, a ponekada i subsidijskim zakonodavstvom (na primer zakonom koji reguliše sukob interesa).

U vezi sa razlozima za prestanak mandata poslanika potrebno je bliže razmotriti jedan, koji se vezuje za članstvo u političkoj stranci i posebno za prestanak članstva u političkoj stranci.¹⁶ Stanovišta o ovom pitanju su podeljena kao što su i iskustva komparativne izborne legislative i prakse. Prema jednom stanovištu¹⁷ mandat poslanika prestaje i kada poslanik istupi iz članstva političke stranke, ili mu iz drugog razloga prestane članstvo u političkoj stranci na čijoj kandidatskoj listi je bio kandidovan i izabran. Prema ovom stanovištu, ovaj razlog za prestanak mandata svakako ne stoji u istom redu, barem ne normativno, sa ustavom propisanim razlozima pravne nesposobnosti za nesmetano vršenje pasivnog biračkog prava. Prestanak članstva u političkoj stranci, kao razlog prestanka mandata, samo potvrđuje ranije da stvarni (ne i normativni i nominalni) sadržaj pasivnog biračkog prava kao i prirodu ovog prava faktički presudno određuje stranačka pripadnost kandidata (poslanika). U kontekstu ovog stanovišta, pasivno biračko pravo je posredovano pravo čiji "krajnji korisnik i imalac" nije građanin, već politička stranka koja je nominovala kandidata, čijoj listi je

¹⁴ D. Stojanović, Op. cit. str. 127.

¹⁵ D. Stojanović, Op. cit. str. 129.

¹⁶ Ovo pitanje bilo je predmet ustavnosudskog spora pred Ustavnim sudom Srbije, a u predmetu ocene ustavnosti odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika prema kojima mandat poslanika prestaje sa prestankom članstva u političkoj stranci na čijoj je listi poslanik bio izabran. Videti šire referat sudije izvestioca i priloge iz rasprave održane na konsultativnoj sednici Ustavnog suda u Glasniku advokatske komore, br. 3/2003.

¹⁷ Videti Z. Tomić: *Ustav ipak nije pogražen*, Glasnik advokatske komore, br. 3/2003, str. 107 – 113.

poslanički mandat dodeljen prilikom distribucije mandata i koja raspolaže mandatima koji su joj pripali na osnovu oslojenih glasova. Zato stranka, prema ovom stanovištu, ima pravo da dodeljuje mandate kandidatima sa izborne liste. U praksi koja je oslojena na ovaj pristup prestanak članstva u političkoj stranci ima za poslanika faktički iste konsekvene kao i gubitak nekoga od ustavnih ili zakonskih uslova za sticanje pasivnog biračkog prava. Iako članstvo u političkoj stranci nije zakonski uslov za kandidaturu, on to postaje faktički ukoliko se mandat može izgubiti zbog prestanka članstva u političkoj stranci. Stvarna priroda ovog uslova koji je potrebno ispuniti za sticanje pasivnog biračkog prava iskazuje se, u nekim izbornim legislativama, ne samo faktički već i normativno ukoliko zakonodavac dopušta mogućnost prestanka mandata poslanika zbog prestanka članstva u političkoj stranci.

Prema drugom stanovištu, i nasuprot stanovištu koje je gore komentarisano, mandat poslanika je sloboden, a poslanik glasa prema vlastitom uverenju.¹⁸ Pravo na nesmetano uživanje poslaničkog mandata garantuju i međunarodni dokumenti,¹⁹ kao i veliki broj ustava. I u zemljama u kojima postoji proporcionalni izborni sistem, ustavi često neposredno i izričito garantuju sloboden mandat poslanika ili zabranjuju vezani mandat.²⁰ Pravo na nesmetano uživanje poslaničkih prava i obavljanje poslaničkih dužnosti zaštićeno je posebnim garancijama imunitetskih prava poslanika (materijalna i procesna imunitetska prava), kao i institutom slobodnog (nasuprot vezanom) poslaničkog mandata.

U izbornim sistemima (na primer u Japanu²¹) u kojima postoji vezani poslanički mandat, pravo na zadržavanje mandata i nesmetano vršenje poslaničke funkcije štiti se posebnom procedurom odlučivanja o opozivu koja je, po pravilu, strožija (na primer, po tome što je procedura odlučivanja složenija; po potreboj, najčešće kvalifikovanoj većini glasova kojom se odlučuje o opozivu i drugo) od postupka po kome se odlučuje o izboru.

¹⁸ Videti M. Pajvančić: *Ustav je pogažen*, Glasnik advokatske komore, br. 3/2003, str. 98–107; D. Stojanović *O ustavnosti odredaba člana 88 stav 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika*, Glasnik advokatske komore, br. 3/2003, str. 91 – 98 kao i B. Nenadić i M. Vlatković *Prestanak mandata narodnog poslanika zbog prestanka članstva u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je listi izabran* Glasnik advokatske komore, br. 3/2003, str. 75–91.

¹⁹ Tačka 7 Dokumenta Završne konferencije KEBS (1990.) iz Kopenhagena.

²⁰ Videti M. Pajvančić: *Proporcionalni izbori, slobodan mandat i zaštita statusa poslanika*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 3/2003. str. 98 – 107.

²¹ Član 15 Ustava Japana propisuje da "Građani imaju neotuđivo pravo da biraju svoje predstavnike i da ih opozivaju".

1.5 Pravo na zaštitu pasivnog biračkog prava

Načelno posmatrano, pasivno biračko pravo uživa podjednaku zaštitu kao i sva ostala izborna prava. Pravo na zaštitu pasivnog biračkog prava mogu koristiti i kandidati kao i predlagači kandidata. Imajući u vidu prava predlagača kandidatskih lista, ulogu koju oni imaju u celokupnom postupku ostvarivanja pasivnog biračkog prava (na primer, kandidovanje, određivanje redosleda kandidata na listi, raspored mandata i konačno prestanak mandata poslanika i drugo), kao i da je kandidovanje kao način ostvarivanja pasivnog biračkog prava, suštinski regulisano u prvom redu aktima političkih stranaka, koje o postupku i merilima za kandidaturu suvereno odlučuju, teško je moguće očekivati delotvornu pravnu zaštitu pasivnog biračkog prava, kao subjektivnog prava kandidata, u slučaju kada bi se u sporu o pravu našli na suprotnim stranama kandidat i politička stranka koja ga je nominovala. Zaštita pasivnog biračkog prava ima izgleda da bude delotvorna pre svega ako instrumente zaštite ovog prava koristi predlagač kao i kada je povreda prava nastupila unutar materijalnog i procesnog sadržaja pasivnog biračkog prava koji reguliše pre svega zakon.

2. SUBJEKTI PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA

Subjekti pasivnog biračkog prava su građani koji ispune uslove za sticanje biračke sposobnosti. Pasivno biračko pravo pripada grupi osnovnih ustavnih prava. Sadržaj ovog prava i uslove pod kojima se stiče, reguliše ustav, a "zakonodavac ne bi mogao ništa dodavati ustavnim uslovima".²² Zakonom se ne bi mogla regulisati pitanja koja čine sadržaj materijalnog prava (na primer, sadržaj prava i uslove pod kojima se stiče pasivno biračko pravo, subjekte pasivnog biračkog prava i drugo), već samo postupak ostvarivanja prava.

2.1 Uslovi sticanja pasivnog biračkog prava

Građani su, normativno i nominalno, jedini subjekti pasivnog biračkog prava, jer jedino građani mogu biti birani. Svi građani, međutim, nisu subjekti pasivnog biračkog prava, već samo oni koji ispune ustavom i zakonom propisane uslove za sticanje ovog prava. S obzirom na uslove koje propisuju ustav i izborno zakonodavstvo, a čije ispunjavanje rezultira sticanjem poslaničke sposobnosti, razlikuju se dve grupe izbornih sistema.

Prvoj grupi pripadaju izborni sistemi u kojima se aktivno i pasivno

²² S. Jovanović, Op. cit. str. 78.

biračko pravo stiču pod istim uslovima. Za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava u najvećem broju izbornih sistema izborna regulativa propisuje da je potrebno ispuniti sledeće uslove: državljanstvo, punoletstvo i poslovna sposobnost. U komparativnoj ustavnosti ovi uslovi su najčešće propisani neposredno u samom ustavu. Iako su načelno i normativno postavljeni isti uslovi za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, za pasivno biračko pravo uvek je potrebno ispuniti najmanje još jedan uslov. Da bi mogao da koristi pasivno biralko pravo, na strani kandidata ne smeju postojati, ustavom i zakonom propisane prepreke za obavljanje poslaničke funkcije (institut parlamentarne nepodudarnosti).

U drugoj grupi su izborni sistemi u kojima se subjekti aktivnog i pasivnog biračkog prava razlikuju s obzirom na uslove pod kojima se stiče jedno odnosno drugo pravo. Za sticanje pasivnog biračkog prava zahteva se ispunjavanje dodatnih uslova ili se propisuju strožiji uslovi koje građanin mora ispuniti za sticanje ovog prava no što su uslovi koje je potrebno da ispuni za sticanje aktivnog biračkog prava.

Da bi građanin uživao pasivno biračko pravo, pored opštih uslova koje propisuju ustav i zakon i čije ispunjavanje je potrebno za sticanje aktivnog biračkog prava, od njega se zahteva da ispuni i neke posebne uslove koji se od birača ne zahtevaju. Zahtev da se od za sticanje pasivnog biračkog prava moraju ispuniti neki dodatni uslovi nije suprotan demokratskim principima, jer se "demokratska načela ne protive tome da se za zastupničku sposobnost propisu takvi uslovi, koji će spriječiti, da u predstavničko tijelo uđu ljudi koji ne pružaju ni najmanje garancije sposobnosti i moralnosti".²³ Među posebnim uslovima čije se ispunjavanje zahteva za sticanje poslaničke sposobnosti su na primer, pismenost²⁴ ili određeni stepen obrazovanja. Pored toga, uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava mogu biti strožiji u odnosu na uslove za sticanje aktivnog biračkog prava. To se posebno odnosi na starosnu granicu sa kojom birač stiče i poslaničku sposobnost, način sticanja državljanstva (rođenjem ili naturalizacijom uz uslov da u zemlji u kojoj se kandiduje ima domicil u određenom vremenskom trajanju, domicilni cenzus i slično).

Starosna granica sa kojom birač stiče ne samo aktivno već i pasivno biračko pravo je često viša od godina sa kojima se stiče punoletstvo. Starosna granica varira i s obzirom na to za koji od parlamentarnih domova je nominovan kandidat. Obično se viša starosna granica propisuje kao uslov za nominovanje i izbor u senat (gornji dom, odnosno drugi dom). U nekim

²³ J. Stefanović, Op. cit. str. 459.

²⁴ Na primer, član 112 Ustava Venecuele propisuje da "Mogu biti birani i smatraju se sposobnim da ispunjavaju javne funkcije oni birači koji znaju čitati i pisati...".

izbornim sistemima²⁵ postavljena je različita starosna granica za sticanje pasivnog biračkog prava u zavisnosti od toga da li se kandidat bira u predstavničke organe lokalne, regionalne ili centralne vlasti.

Strožiji uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava propisuju se često i u odnosu na to na koji je način građanin stekao državljanstvo. Ovaj uslov često je praćen propisivanjem još jednog dodatnog uslova koji se odnosi na domicilni cenzus u neprekidnom trajanju određeni broj godina. U nekim izbornim sistemima isključena je mogućnost da pasivno biračko pravo stekne građanin koji je državljanstvo stekao prirođenjem. U drugim izbornim sistemima uz državljanstvo koje je stečeno prirođenjem često se zahteva i ispunjavanje domicilnog cenzusa u određenom vremenskom trajanju i koje nema vremenski prekid. Tako na primer, u Paragvaju i Meksiku²⁶ subjekti pasivnog biračkog prava mogu biti samo oni državljeni koji su državljanstvo stekli rođenjem. U državama koje dopuštaju sticanje pasivnog biračkog prava i onima koji su državljanstvo stekli prirođenjem, zahteva se ispunjavanje domicilnog cenzusa (na primer, Ustav SAD).

Kao uslov za sticanje pasivnog biračkog prava zadržava se i strožiji domicilni cenzus. Od kandidata za poslanika zahteva se ne samo da ima prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj je kandidovan, već i da određeni period vremena pre održavanja izbora kontinuirano bude stalno nastanjen na području izborne jedinice u kojoj je nominovan za kandidata.

2.2 Parlamentarna nepodudarnost (parlamentarna nespojivost, parlamentarna inkompatibilnost)

Parlamentarna nepodudarnost bi se mogla odrediti kao "nesaglasnost poslaničke službe sa drugim javnim službama"²⁷, ili samo rečeno drugim rečima "nepodudarnost člana predstavničkog tijela s nekim drugim

²⁵ Npr. u Italiji birači stiču aktivno biračko pravo sa punoletstvom (18 godina), a poslaničku sposobnost za Nacionalnu skupštinu tek sa navršenih 25 godina (član 56 stav 2 Ustava), dok poslaničku sposobnost za izbor u Senat stiču tek sa navršenih 40 godina (član 58 stav 2 Ustava). U Austriji (član 26 stav 4 Ustava) se za sticanje aktivnog biračkog prava zahteva navršenih 19, a za sticanje pasivnog biračkog prava 21 godina. U Belgiji se aktivno biračko pravo stiče sa 18 godina za oba parlamentarna doma, pasivno biračko pravo za dom građana stiče se sa 25 godina, a za Senat tek sa 40 godina. U Japanu građani stiču aktivno biračko pravo za oba parlamentarna doma sa 20 godina, a pasivno sa 25 godina za dom građana, a sa 30 godina za Senat. U Francuskoj npr. pasivno biračko pravo za izbor u lokalne organe vlasti stiče se sa 18 godina, u regionalne sa 21 godinom a u centralne sa 23 godine. U Poljskoj pasivno biračko pravo za izbor lokalnih organa vlasti građani stiču sa 18 godina, a za izbor u centralne organe vlasti zahteva se 21 godina.

²⁶ V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993 str. 78.

²⁷ S. Jovanović, Op. cit. str. 85.

položajem, naročito s položajem državnog službenika".²⁸ Inkompatibilnost poslaničke službe sa drugim javnim službama proističe iz načela podele vlasti i tesno je povezana sa ovim principom. Zahtev za podelom vlasti koja predstavlja ujedno i najvažniji instrument ograničenja vlasti, ne dopušta da se određeni profesionalni poslovi ili određene javne delatnosti i službe obavljaju istovremeno sa poslaničkom funkcijom.

Parlamentarna nepodudarnost se reguliše ustavom. Najčešće ustav reguliše samo opšti okvir i osnove inkompatibilnosti, odnosno pojedine vidove inkompatibilnosti, posebno one koji su najneposrednije vezani za princip podele vlasti. U nekim ustavnim sistemima regulisanje ove materije delegirano je zakonodavcu. U tom slučaju institut parlamentarne nepodudarnosti reguliše se zakonom o izborima ili zakonom koji reguliše sukob interesa, odnosno subsidijskim zakonodavstvom koji nosiocima drugih funkcija u organima državne vlasti zabranjuju istovremeno obavljanje bilo koje javne funkcije ili profesionalne delatnosti (na primer, zakon koji reguliše status i položaj sudija, zakon o ustavnom суду, zakon o predsedniku republike, zakon o vladi i dr.). Samo izuzetno u nekim ustavnim sistemima (na primer, Vajmarski Ustav) ustavi izričito dopuštaju spajivost poslaničke funkcije sa nekiom drugim javnim funkcijama ili profesionalnim delatnostima i dozvoljavaju njihovo istovremeno obavljanje.²⁹

Parlamentarna nepodudarnost se najčešće propisuje za činovnike u organima državne vlasti (državna administracija), profesionalne pripadnike policije i vojske, sudije, sudije ustavnog suda, javne tužioce, članove organa za sprovođenje izbora, ministre, poslanike predstavničkih tela na različitim nivoima (federalni nivo, nivo federalne jedinice, regionalni nivo, lokalne samouprave) ili poslanike u pojedinim domovima predstavničkog tela, članove javnih korporacija i državnih komisija, sveštenstvo i drugo. Krug subjekata čija profesionalna delatnost je nespojiva sa poslaničkim položajem može biti širi ili uži³⁰, zavisno od toga kako je ustav ili zakon regulisao i

²⁸ J. Stefanović, Op. cit. str. 466.

²⁹ J. Stefanović, Op. cit. str. 466.

³⁰ Na primer, Ustav Španije (član 70) reguliše ovu materiju, ali dopušta zakonodavcu da, pored osnova parlamentarne nepodudarnosti propisanih ustavom, utvrdi i druge osnove parlamentarne nepodudarnosti i proširi krug subjekata koji iz ovih razloga ne mogu uživati pasivno biračko pravo.

"Izbornim zakonom će se utvrditi razlozi zbog kojih pojedinci ne mogu biti izabrani, kao i nespojivosti funkcija poslanika i senatora; u svakom slučaju ne mogu biti izabrani:

- a) članovi Ustavnog suda;
- b) visoki funkcioneri u državnoj upravi određeni zakonom, s izuzetkom članova vlade;
- c) branilac naroda;
- d) aktivni magistrati, sudije i javni tužioci;

odredio profesije, zanimanja, odnosno poslove i javne delatnosti koji se ne mogu obavljati istovremeno sa poslaničkom službom.

Dejstvo parlamentarne nepodudarnosti može biti različito.

Najstrožiji oblik parlamentarne nepodudarnosti postoji u slučaju kada je nespojivost funkcija prepreka za ostvarivanje pasivnog biračkog prava, već u momentu kandidovanja. U komparativnoj ustavnosti ovakve primere pružaju izborni sistemi Norveške i Grčke.³¹ U tom slučaju je potpuno isključena mogućnost kandidovanja, ukoliko na strani kandidata postoji neki od osnova parlamentarne nepodudarnosti. Institut parlamentarne inkompatibilnosti deluje već u postupku kandidovanja, dakle, pre nego što je nastupio stvarni razlog (izbor za poslanika) za nespojivost statusa poslanika sa nekim drugim javnim funkcijama, poslovima ili profesionalnim delatnostima. Ukoliko građanin čija se nominacija predlaže želi da prihvati kandidaturu za poslanika od njega se zahteva da, pre prihvatanja kandidature, napusti položaj na kome se do tada nalazio ili da prestane obavljati svoj dotadašnji posao ili profesionalnu delatnost. Samo ako tako postupi, njegova će kandidatura biti pravno valjana. Stvarno dejstvo parlamentarne nepodudarnosti, u ovom slučaju, ima kao posledicu isključivanje određenog kruga građana iz vršenja pasivnog biračkog prava. Teško se, naime, može očekivati da se nominovani kandidat povuče sa funkcije na kojoj je bio ili prestane da obavlja svoj posao ili profesionalnu delatnost kako bi ušao u izbornu utakmicu koja je uvek neizvesna u pogledu ishoda. Ovako strogo postavljen institut nespojivosti određenih poslova ili profesija, odnosno javnih delatnosti sa poslaničkim statusom, i dejstvo koje u ovakvim okolnostima ima institut parlamentarne nepodudarnosti suprotno je načelu jednakosti biračkog prava građana, jer objektivno ograničava realne mogućnosti da građani koriste pasivno biračko pravo koje im je zagarantovano ustavom. Na taj način se određeni (širi ili uži) krug subjekata isključuje od mogućnosti da koristi pasivno biračko pravo

Drugi oblik dejstva parlamentarne nepodudarnosti postoji u slučaju kada načelo nespojivosti poslaničkog statusa sa drugim poslovima, profesijama ili javnim funkcijama, deluje tek kada kandidat za poslanika bude i izabran za poslanika. U ovom slučaju svaki građanin ima pravo da bude kandidovan. Svaki građanin, dakle, može da koristi svoje pasivno biračko pravo, pod jednakim uslovima sa svim drugim građanima. Dejstvo parlamentarne nepodudarnosti se ne proteže na postupak kandidovanja, niti na period u kome se odvijaju izborne aktivnosti i izborne radnje, već samo

- e) aktivna profesionalna vojna lica i pripadnici snaga bezbednosti i policije;
- f) članovi biračkih odbora."

³¹ Videti: V. Vasović, V. Goati: Op. cit. str. 79.

na postizborni period. Tek ukoliko nominovani kandidat bude izabran za poslanika, nastupa dejstvo parlamentarne nepodudarnosti, jer je samo poslanički status nespojiv sa javnom funkcijom, poslom, profesionalnom delatnošću ili službom koju je kandidat za poslanika do tada obavljaо. Izborom za poslanika, poslanik na čijoj strani postoje razlozi za nespojivost funkcija gubi položaj na kome se do tada nalazio, ili prestaje sa obavljanjem svoje dotadašnje javne funkcije, službe, posla ili profesije. U ovakvim slučajevima, gubitak dotadašnjeg položaja ili prestanak obavljanja određene delatnosti najčešće nastupa po sili zakona. I ovom rešenju mogu se uputiti određene kritike, od kojih su najuverljivije one koje naglašavaju da kandidati na čijoj strani postoji neki od razloga parlamentarne nepodudarnosti nesumnjivo mogu, u toku izbornog postupka, uticati na birače upravo sa pozicija položaja na kojima se nalaze, odnosno profesije, posla ili službe koje obavljuju za vreme dok se odvija izborna utakmica.

U komparativnom izbornom zakonodavstvu kao i izbornoj praksi je najčešće prisutno rešenje koje nastupanje nespojivosti i dejstvo parlamentarne nepodudarnosti vezuje za izbor kandidata. Čak i kada je izabran poslanik ne gubi položaj u državnoj službi. Za vreme dok mu traje poslanički mandat on ne može obavljati neku drugu javnu funkciju niti svoju osnovnu profesionalnu delatnost ili činovničku službu. Po prestanku mandata poslanik se vraća svom ranijem pozivu i nastavlja da obavlja javnu funkciju koju je do tada obavljaо ili nastavlja da obavlja svoju profesionalnu delatnost.

Prof. Marijana Pajvančić, Ph.D
Full Professor
Faculty of Law, University of Novi Sad

PASSIVE VOTING RIGHT (DEPUTIES'CAPACITY)

Summary

The Paper is focused to the passive voting right, i.e. deputies' capacity, as it is also called. The author discusses the contents and nature of passive voting right, as one of the general citizens' right to participate in the performance of public affairs and citizens' right to the equal availability to public functions including the right of the citizens to retain and enjoy their office, under the same conditions as the other candidates, without any form of discrimination and the right of passive voting right protection. The subject of the analysis are also the objects of the passive voting right and the conditions for that right achievement, and parliamentary incompatibility.

Key words: voting right, candidates nomination right, parliamentary incompatibility, free mandate of the deputies.

Prof. dr Dragan M. Stojanović¹

IZBORNI SPOROVI U NADLEŽNOSTI USTAVNIH SUDOVA

U predstavničkom sistemu vlasti neophodna je funkcija rešavanja izbornih konflikata koji nastaju u postupku sticanja i prestanka mandata članova opštih predstavničkih tela. Rešavanje izbornih sporova je primarna nadležnost redovnog, odnosno upravnog pravosuđa, ali je u izvesnoj meri, kao instanciona ili supsidijerna nadležnost, poverena i ustavnom sudovanju. U radu je, nakon kratkog uporednog pregleda funkcije ustavnih sudova u razrešavanju izbornih konflikata, uključujući i sporove o prestanku predstavničkog mandata, izložena uloga Ustavnog suda Srbije u ovoj oblasti. Pored analize supsidijerne nadležnosti Ustavnog suda u rešavanju izbornih sporova, kao i nove nadležnosti odlučivanja o potvrđivanju poslaničkih mandata, izložene su i druge forme nadležnosti Ustavnog suda kojima se neposredno ili posredno razrešavaju ili doprinosi rešavanju izbornih sporova. Posebna pažnja je poklonjena normativnoj kontroli izbornih pravila, odlučivanju o zahtevima za izvršenje odluka Ustavnog suda donetih u postupku normativne kontrole izbornih propisa, kao i ustavnoj žalbi izjavljenoj zbog povrede izbornog prava garantovanog Ustavom.

Ključne reči: Ustavni sud, izborni spor, izborne pravne, predstavnički mandat, normativna kontrola, izvršenje odluke Ustavnog suda, ustavna žalba.

1. IZBORNI SPOROVI KAO NADLEŽNOST USTAVNOG PRAVOSUĐA

U značajnom delu država u kojima je institucionalizovano ustavno sudstvo njegova nadležnost obuhvata i rešavanje izbornih sporova, kako sporova proizašlih iz parlamentarnih izbora, tako i sporova u vezi sa dobijanjem predsedničkog mandata. Sa ovom nadležnošću, ustavni sud se u nekim državama javlja kao konačni arbitar regularnosti svih predstavničkih izbora. Pri tome, ustavni sud odlučuje ne samo o pravnoj valjanosti sticanja man-

¹ Redovni profesor Pravnog fakulteta, Univerzitet u Nišu

data, nego i o zakonitosti prevremenog prestanka predstavničke funkcije. Ostvarivanjem ove funkcije od institucije ustavnog pravosuđa se očekuje da podrži i zaštititi osnovne pretpostavke i vrednosti demokratskog političkog poretku.

Komparativno posmatrano, rešavanje izbornih sporova je nadležnost najstarijih i po svojoj praksi najbogatijih ustavnih sudova. Ispitivanje valjanosti sticanja i gubitka predstavničkog mandata u Bundestagu nadležnost je Saveznog ustavnog suda Nemačke.² Ovde ustavni sud učestvuje u kontroli zakonitosti jednog kreacionog akta, kao što je dobijanje mandata u postupku parlamentarnih izbora. U ustavnosudskom postupku ispitivanja pravovaljanosti parlamentarnog izbora može da se osporava, na primer, da je neko lice čija je izbornost zakonom isključena izabrano za poslanika u Bundestagu. Pored odlučivanja o zakonitosti sticanja mandata, Ustavni sud Nemačke odlučuje o gubljenju predstavničkog mandata, na primer, kada su nakon dobijanja predstavničkog mandata otpale pretpostavke izbornosti lica koje je član Bundestaga.

Ispitivanje zakonitosti izbora i odlučivanje o prestanku mandata najpre je stvar samog parlamenta, odnosno Bundestaga. Jedino protiv njegove odluke može da se izjavi žalba Ustavnom суду. Žalbu protiv odluke Bundestaga o potvrđivanju valjanosti jednog izbora ili protiv odluke o gubljenju članstva u parlamentu, može da podnese poslanik čiji je status člana parlamenta osporen, birač čiji je zahtev Bundestag odbacio, pod uslovom da žalbu podrži 100 drugih birača, frakcija ili manjina u Bundestagu koja obuhvata najmanje jednu desetinu od zakonitog broja članova Bundestaga. Žalba se podnosi Ustavnom суду u roku od dva meseca od donošenja odluke Bundestaga. U tom roku žalba mora da se obrazloži. Birači koji su se pridružili biraču koji je podneo žalbu moraju svoju izjavu svojeručno da potpišu, uz navođenje ličnih podataka. U postupku odlučivanja o žalbi, Ustavni суд može da odustane od usmene rasprave, ako se od nje ne može očekivati dalji napredak u postupku.³

Prema stalnoj praksi Saveznog ustavnog suda, građanin, odnosno birač ne samo što ne može da podnese žalbu neposredno i odmah Ustavnom суду, najpre je upućuje Bundestagu, nego nema na raspolaganju ni ustavnu

² Član 41. Osnovnog zakona (Grundgesetz-GG), § 13 (3) Zakona o Saveznom ustavnom суду (Gesetz über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG –, BGBl. I. 1473). Osnovni zakon je time odstupio od tradicije Vajmarskog ustava kojim je bio ustanovljen poseban Sud za ispitivanje izbora. U njegov sastav delom su ulazili članovi parlamenta, odnosno Rajhstaga delom sudije Upravnog suda. Upor. Ch. Pestalozza, *Verfassungsprozesrecht*, München 1991, S. 89.

³ § 48 Zakona o Saveznom ustavnom суду (BVerfGG).

žalbu u izbornim stvarima.⁴ Ostaje, međutim, dopuštena ustavna žalba ne-posredno protiv izbornog zakona, na primer, zbog povrede jednakosti izbornih šansi.

Žalbom se osporava punovažnost izbora, jer izborni postupak treba da garantuje tačan sastav Bundestaga. Navodni nedostatak u ovom postupku mora biti takav da može uticati na dodelu mandata. Zbog toga za uspeh žalbe nije dovoljna bilo kakva povreda objektivnog postupka izbora. Povreda subjektivnog prava može biti povod za ulaganje žalbe, ali ona nije predmet spora.⁵ Interes da se izbor preispita postoji samo do kraja izborne periode Bundestaga. Postupak ima za cilj da se postojeća raspodela mandata u Bundestagu koriguje, tako da je po isteku izborne periode sa žalbom svršeno samo po sebi.

U toku postupka moguće je donošenje privremene naredbe kojom se pravni položaj dotičnog člana Bundestaga privremeno reguliše. Nisu isključene ni privremene mere prema opštim pravilima Zakona o Saveznom ustavnom суду. Inače, žalba može biti odbačena kao nedopuštena ili vraćena podnosiocu kao nedovoljno obrazložena. Osnovana žalba vodi do korekcije, odnosno utvrđivanja nevažnosti izbora, ukoliko to zahteva utvrđeni nedostatak u izbornom postupku. Ako Ustavni sud smatra izborni zakon protivustavnim, utvrđuje povredu, ali deklarisanje ništavosti nije predviđeno.⁶

Od postupka ispitivanja izbora razlikuje se ispitivanje da li je poslanik naknadno izgubio svoj predstavnički mandat. Razlozi za gubitak poslaničkog mandata utvrđeni su u izbornom zakonodavstvu. Kao što je već rečeno, o gubitku mandata odlučuje Bundestag, a poslanik čije je članstvo osporeno može da se obrati Ustavnom суду sa zahtevom da mu se vrati oduzetni mandat. U ovom slučaju ustavnosudski postupak se odvija prema pravilima postupka za ispitivanje regularnosti izbora.

Uloga Ustavnog suda Austrije u kontroli izbornog procesa je nešto kompleksnija od uloge nemačkog Ustavnog suda. Kao izborni sud, ovaj sud ima tri različita zadatka u ispitivanju pravovaljanosti izbora. Najpre, Ustavni sud može da ispituje zakonitost izbora saveznog predsednika, izbora za sva opšta predstavnička tela, dakle, za Savezno veće, Nacionalno veće, zemaljska i opštinska veća, kao i zakonitost izbora za druga predstavnička tela, pre svega onih koja imaju karakter profesionalnih predstavništava,

⁴ BVerfGE 34, 81 (94).

⁵ BVerfGE, (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts-odluke Saveznog ustavnog suda) 22, 277 (281)

⁶ Ch. Pestalozza, op. cit., strp. 93.

potom kontroliše zakonitost odluka kojima se oduzima predstavnički mandat i najzad, ispituje rezultat narodne inicijative, odnosno narodnog glasanja, tj. referendumu.⁷

U okviru kontrole izbora predstavnika, ispituju se izbori za sva opšta predstavnička tela⁸, izbori za Evropski parlament, izbori za profesionalna predstavništva, izbor predsednika Republike, izbori za mandat u zemaljskim vladama i izbori za organe izvršenja u opštinama. Postupak za ispitivanje zakonitosti izbora se pokreće predlogom koji mora da bude usmeren na utvrđivanje ništavosti izbornog postupka u celini ili jednog njegovog dela. U predlogu mora da se postavi i obrazloži tvrdnja da je izborni postupak bio protivpravan. U praksi Ustavnog suda dodatno se zahteva da se u predlogu istakne „mogući uticaj“ navodne protivpravnosti na rezultat izbora.⁹ Nedostatak jednog od ovih elemenata vodi odbacivanju predloga **a limine**.

Predmet osporavanja izbora, tj. navodna prethodna dešavanja iz kojih se izvodi protivpravnost izbornog postupka moraju da se učine verovatnim. Prosta nagadanja ili prepostavljanja nisu dovoljna.¹⁰ Važećom može da se učini svaka protivpravnost, s tim da suština tvrdene protivpravnosti mora da bude sadržana već u predlogu, tako da sud ne uzima u obzir njegove dopune.¹¹ Ustavni sud smatra da je njegovo ovlašćenje na ispitivanje ograničeno samo na one protivpravnosti koje su istaknute u predlogu. Ovo ograničenje, međutim, ne važi za merilo prema kome se ove tvrdnje ocenjuju. Nakon donošenja jedne svoje odluke,¹² Ustavni sud može da ocenjuje navodne protivpravnosti i u odnosu na norme koje od predлагаča nisu istaknute. Novija judikatura dopušta osporavanje izbora i onda kada se pobijanje oslanja na navodnu protivpravnost izbornih propisa.¹³

⁷ Ove nadležnosti Ustavnog suda utvrđene su odredbama člana 141. Ustava Austrije.

⁸ Suština „opštег predstavničkog tela“ je u tome da su ta tela ustanovljena zakonom i da imaju zadatak da predstavljaju interes svih ljudi koji žive u određenoj oblasti, nezavisno od njihove profesije, religije i sl. Kada je reč o profesionalnim predstavništvima, u ustavosudskoj praksi se smatra da se ovde radi o njihovim kolegijalnim organima (odborima) koji se temelje na najširoj demokratskoj legitimaciji, i koji donose generalne, autonomne norme, koje su odlučujuće za funkcionisanje i upravljanje određenom samoupravnom ustanovom, odnosno profesionalnim predstavništвом. Upor. **H. Mayer**, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, Wien 1994, S. 341-342.

⁹ VfSlg 10.307. (Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, Amtliche Sammlung - odluke i zaključci Ustavnog suda, službena zbirka)

¹⁰ VfSlg 6207.

¹¹ VfSlg 9093.

¹² VfSlg 9224.

¹³ VfSlg 9224, 10.178. Upor. **H. Mayer**, op. cit., str. 645.

Na pobijanje izbora ovlašćeni su svaki kandidat i sve izborne grupe, a kod izbora za zemaljsku vladu, odnosno opštinsko veće i jedna desetina članova zemaljskog parlamenta ili opštinskog saveta, a najmanje dva člana.¹⁴ Prema stavu Ustavnog suda, na osporavanje izbora za Nacionalno veće ovlašćene su partije zastupljene u zemaljskim parlamentima i zamenik, „s obzirom na pomeranje u pravu na vršenje slobodnog mandata“.¹⁵

Izborni spor se mora pokrenuti u roku od četiri nedelje od okončanja izbornog postupka, odnosno službenog objavljivanja rezultata izbora. Ako je predviđen instancioni put, spor se mora pokrenuti u roku od četiri nedelje od dostavljanja odluke poslednje instance.¹⁶

Ustavni sud će udovoljiti zahtevu kojim se osporava izbor predstavnika, ako je istaknuta protivpravnost izbornog postupka npr samo dokazana, nego je imala i uticaj na izborni rezultat. Odlukom kojom se rešava izborni spor, donetom posle usmene javne rasprave, Ustavni sud poništava izborni postupak, bilo u celini bilo u jednom delu, koji je tačno označio. Ukoliko je Ustavni sud prihvatio predlog zbog toga što je izabrano lice koje nije izborno, onda će izbor ovog lica proglašiti ništavim. Ako usvoji predlog da je izbornom licu neosnovano oduzeta izbornost, Sud će presudom utvrditi da je izbor drugog lica postao ništav i ukinuti u ovom slučaju izbor tog lica. Ako se osporeni izbor vršio na osnovu prijavljenih partijskih lista, nadležna izborna vlast je dužna da objavi tačan izborni rezultat.¹⁷

U postupku utvrđivanja gubitka predstavničkog mandata, zbog postojanja jednog od zakonom predviđenih osnova, Ustavni sud Austrije može da doneše samostalnu odluku, kada se radi o samostalnom postupku, ali može da odlučuje i kao žalbena instanca, kada ispituje odluke nadležne upravne vlasti. Kada je reč o samostalnom postupku, predlog da se oduzme mandat podnose odgovarajuća predstavnička tela i organi profesionalnih predstavništava,¹⁸ a za mandat u Evropskom parlamentu parlamentarna grupa države, tj. Republike Austrije. Ako je gubitak izbornosti posledica krivičnopravne osude, onda je Ustavni sud vezan krivičnom presudom.¹⁹ Na postupak utvrđivanja gubitka predstavničkog mandata shodno se primenjuju

¹⁴ § 67 (2) Zakona o Ustavnom sudu (Verfassungsgerichtshofgesetz 1953).

¹⁵ VfSlg 9044.

¹⁶ § 68(2) VfGG.

¹⁷ § 70. VfGG.

¹⁸ § 70 (1) VfGG.

¹⁹ § 70 (1) VfGG.

odredbe zakona o osporavanju izbora. Na javnu raspravu se poziva i lice čiji mandat treba da se deklariše izgubljenim.²⁰

U postupku odlučivanja po žalbi, predlog kojim se osporava odluka upravne vlasti kojom se izriče gubitak predstavničkog mandata Ustavnom суду podnosi lice ovlašćeno na žalbu, što znači ono lice kome je odlukom upravne vlasti mandat oduzet. Predlog može da podnese i odgovarajuće predstavničko telo. Uslov je da ne postoji drugi instancioni put pobijanja, ali i da je poštovan rok u kome se žalba ulaže. Ovaj rok iznosi šest nedelja od dana dostavljanja odluke o oduzimanju mandata. Predlog kojim se osporava oduzimanje mandata ima odložno dejstvo. Dok odlukom donetom u samostalnom postupku Ustavni sud oduzima predstavnički mandat, dottle kod odlučivanja po žalbi poništava odluku upravne vlasti, ako je ustanovio postojanje istaknute protivpravnosti.²¹

2. NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA SRBIJE

Novim Ustavom Republike Srbije vanredno je proširena dotadašnja nadležnost Ustavnog suda koju je ovaj sud imao prema Ustavu od 1990. godine. U poređenju sa drugim evropskim ustavnim sudovima, posle ustavnih sudova Nemačke i Austrije, verovatno je da srpski Ustavni sud ima najobimniju nadležnost. Možda ne bi bila daleko od istine ni tvrdnja da je ustavotvorac preterao u „opterećevanju“ Ustavnog suda, nagomilavši mu i one zadatke koje ustavno pravosuđe nužno ne mora da obavlja.²² S druge strane, neke kompetencije, na primer, ocena zakonitosti normativnih akata su i dalje zadržane, mada su mogле biti prenete redovnom pravosuđu. Proširenu nadležnost, doduše, prati povećani sastav Suda, ali je upitno da li je to dovoljna kompenzacija za masivni krug poslova koje bi Ustavni sud trebalo da obavlja, pogotovo zato što Sud sve odluke iz svoje nadležnosti, odnosno sada najvažnije, donosi u plenumu.²³

²⁰ § 70 (3) VfGG.

²¹ § 71a VfGG.

²² Opravdano izražavajući bojazan da će Ustavni sud Srbije biti „jedan od najopterećenijih ustanovnih sudova Evrope“, sudija Ustavnog suda **O. Vučić** ocenjuje da je na njemu „veliki teret da bezmalo sve, a veliku većinu pouzdano, nezakonitog i neustavnog postupanja utvrdi i svojim odlukama, u granicama svojih ustanovnih ovlašćenja, „ispravi“. Upor. **O. Vučić/V. Petrov/D. Simović**, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*, Beograd 2010, str. 93.

²³ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom суду od 2011. godine („Službeni glasnik RS“, broj 99/2011) dalekosežno su promenjeni unutrašnje ustrojstvo i način odlučivanja Ustavnog suda. Predvideno je ustanovljavanje Velikog veća u sastavu od 8 sudija i Malog veće koje u sastavu ima tri sudije. Dok Malo veće donosi isključivo procesne odluke, rešenja i zaključke kojima se odbacuju inicijative za ocenu ustanovnosti i zakonitosti ili ustanovne žalbe, Veliko veće odlučuje u meritumu, kada je reč o ustanovnim žalbama, sukobima

Nadležnost Ustavnog suda je utvrđena Ustavom, i to ne samo u matičnom delu koji je posvećen ovoj instituciji, nego i u nematičnim delovima Ustava.²⁴ Čini se da je ova lista nadležnosti zatvorena, tako da se ne bi mogla proširivati zakonom. Sumnju u ovaj zaključak, međutim, pobuđuje ustavna norma po kojoj „Ustavni sud vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom“, nakon što su pobrojana pitanja o kojima Ustavni sud odlučuje.²⁵ Ako bi se ova norma tumačila tako da vršenje drugih poslova znači širenje nadležnosti Ustavnog suda zakonom, jedino bi se moglo prihvati da to može biti samo zakon **sedes matiria**, što bi značilo samo Zakon o ustavnom sudu.²⁶ Međutim, ni ovaj zaključak se ne bi mogao bezrezervno prihvati, jer je sam Ustav izričito odredio krug pitanja koja se uređuju ovim zakonom, a to su uređenje Ustavnog suda, postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka.²⁷ Na osnovu izloženog, može se utvrditi da se nadležnost Ustavnog suda utvrđuje i menja jedino Ustavom.²⁸ Ako bi se kompetencije Ustavnog suda „slučajno“ promenile zakonom, bilo proširivanjem bilo sužavanjem njegove nadležnosti, ne bi postojale nikakve ustavne smetnje da Ustavni sud takav zakon podvrgne ustavosudskoj kontroli, i nakon toga njegove odredbe stavi van snage. Prema tome, može se prihvati zaključak da je nadležnost Ustavnog suda ekskluzivna ustavna materija, **materia constitutionis**, koja je utvrđena metodom pozitivne enumeracije. Za listu nadležnosti ove ustavne institucije važi princip **numerus clausus**.

nadležnosti i izbornim sporovima, odnosno kada nema jednoglasnosti u Malom veću. Plenarna sednica Ustavnog suda, koja je nadležna za donošenje utvrđujućih odluka u normativnoj kontroli, odlučuje uvek kada nema jednoglasnosti u Velikom veću.

²⁴ Vidi: član 44. stav 3, član 101. stav 5, član 118. stav 3, član 148. stav 2, član 155, član 161. stav 4, član 186, član 18. i član 193. Ustava Republike Srbije.

²⁵ Član 167. stav 2. tačka 6. Ustava Republike Srbije. Dodatnu zabunu izaziva stav 4. člana 167. u kojem se navodi da „Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom“. Ovde se, dakle, upućuje jedino na nematične delove Ustava, ali ne i na zakon, kako je to učinjeno u tački 6. stava 2.

²⁶ Suprotno ovom stavu, Zakon o udruženjima građana („Službeni glasnik RS“, br. 51/09) eksplicitno je u članu 2. stavovi 2. i 4. utvrdio nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o zabrani delovanja *neregistrovanih udruženja građana*, što se može tumačiti kao svojevrsno širenje ustavnih nadležnosti Ustavnog suda. U postupcima povodom zabrane ekstremnih navijačkih grupa (VIIU – 270/2009) i neregistrovane političke organizacije „Nacionalni stroj“ (VIIU – 171/2008), koju je proglašio zabranjenom **ex constitutione**, zato što je „tajno udruženje“, Ustavni sud ipak nije pokrenuo postupak **ex offo** za ocenu ustavnosti ove odredbe Zakona o udruženjima, nezavisno od toga što je Republički javni tužilac predlog za zabranu pomenutih udruženja zasnovao, **inter alia**, na spornim odredbama ovog zakona.

²⁷ Član 175. stav 3. Ustava Republike Srbije.

²⁸ U doktrini ovo shvatatanje zastupa, na primer, **B. Nenadić**, prva predsednica Ustavnog suda Srbije, kada zaključuje da ustavno određivanje nadležnosti Ustavnog suda „jedino priliči ustavnom položaju i ulozi ustavnog suda kao kontrolora zakona“. Upor. *Zakon o ustavnom sudu*, predgovor **B. Nenadić**: *Ustavni sud u Ustavu Republike od 2006*, Beograd 2008, str. 12.

Ustavna nadležnost Ustavnog suda obuhvata kako tradicionalne tako i nove kompetencije ustavnog sudstva. Neke od njih, prvi put ustanovljene novim Ustavom, nisu nepoznate u uporednom ustavnom pravosuđu, odlučivanje o ustavnim žalbama, na primer, ali su u izvesnoj meri modifikovane i prilagodene ustavnom sistemu Republike Srbije. Izvesno je da će jezgro nadležnosti Ustavnog suda Srbije i nadalje biti normativna kontrola prava, apstraktna kontrola ustavnosti sigurno, konkretna i preventivna kontrola ustavnosti zakona malo verovatno, ali je potpuno jasno da će u praksi dominirati odlučivanje o ustavnim žalbama građana, odnosno ocena ustavnosti pojedinačnih akata i njihov odnos prema ustavom garantovanim pravima pojedinaca.

Nekim novim nadležnostima, čiji je obim i značaj vanredno nametnula ustavna stvarnost, Ustavni sud će se vrlo verovatno baviti daleko više nego što je to ustavotvorac zamišljaо, kada ih je preneo Ustavnom суду. To je slučaj, pre svega, sa predlozima za zabranu udruženja građana i naročito, žalbama sudija i javnih tužilaca na individualne odluke pravosudnih vlasti o prestanku sudijske i javno-tužilačke funkcije. Od ostalih nadležnosti, uključujući rešavanje izbornih sporova, ipak se ne može očekivati da će biti u praksi značajnije afirmisane, nezavisno od njihovog načelnog značaja za zaštitu ustava i ustavnog poretkta. Mada je ostvarivanje ustavnih zadataka novog sastava Ustavnog suda, koji sa novim kompetencijama funkcioniše tek nešto više od četiri godine, još uvek nepouzdani kriterijum za ocenu njegovih aktivnosti u budućnosti, može se ipak prepostaviti da će neke nadležnosti ostati samo „na papiru“. Na žalost, čini se da će to biti i nadalje slučaj sa potpuno zapostavljenom incidentnom kontrolom ustavnosti zakona za koju naše redovno pravosuđe uopšte nije zainteresovano.

3. USTAVNI SUD SRBIJE I REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Rešavanje izbornih sporova nije osnovna, nego je supsidijerna nadležnost Ustavnog suda. Neke nove nadležnosti ustavnog pravosuđa, međutim, neposredno ili posredno se odnose na funkciju rešavanja izbornih sporova. To je, pre svega, slučaj sa odlučivanjem o žalbama na potvrđivanje mandata narodnih poslanika, normativnom kontrolom izbornih propisa, rešavanjem zahteva o izvršenju odluka donetih u postupku normativne kontrole, kao i sa odlučivanjem o ustavnim žalbama izjavljenim zbog povrede izbornog prava.

3. 1. Izborni sporovi kao supsidijerna nadležnost Ustavnog suda

Ustav od 2006. zadržao je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova,

nezavisno od toga što se ona u praksi uopšte nije potvrdila.²⁹ Rezervna nadležnost ili kompetencija po ostaku obično je u praksi veoma redak izuzetak, ali tvrdnja da je Ustavni sud izbegavao da u ovom slučaju uspostavi nadležnost zbog političke prirode ovih sporova ipak deluje neubedljivo.³⁰ Sve nadležnosti Ustavnog suda imaju manje više elemente političkog, posebno kontrola ustavnosti zakona, tako da opaska **G. Lajbholca** da se ova institucija nalazi „na preseku prava i politike“ u osnovi važi za sva postupanja ustavnog suda, pa i za rešavanje izbornih sporova. Upadljiva uzdržljivost Ustavnog suda u prihvatanju nadležnosti rešavanja izbornih sporova pre se može tumačiti kao svesno izbegavanje funkcije kojom se kompromitovalo kako redovno tako i ustavno pravosuđe, rešavajući najznačajnije izborne sporove od ustanovljavalja višestranačkog sistema pre kao „produžena ruka vlasti“, nego kao nezavisni čuvaar Ustavom izvršene podele kompetencija.³¹

Izborni spor se najčešće može odrediti kao spor oko sticanja i prestanka predstavničkog mandata koji je dobijen od građana putem neposrednog glasanja. Rešavanjem izbornih sporova odlučuje se o zakonitosti ili regularnosti izbornog postupka u celini za opšta predstavnička tela. U ovako široko određenom pojmu izbornog spora, dakle, radi se o sporu o kršenju ili povredi izbornih pravila za konstituisanje i menjanje sastava predstavničkih organa, najčešće je uključena i zaštita izbornih prava građana, kao osnovnih subjektivnih javnih prava garantovanih Ustavom. Međutim, predmet spora je regularnost izbora, dok povreda izbornog prava može da bude samo povod za sudske ispitivanje. To znači da se izborni spor ne može obavezno svesti samo na zaštitu izbornih prava, nezavisno od toga što se najčešće pokreće tvrdnjom da je učinjenim nepravilnostima u izbornom postupku neposredno povređeno izborne pravo građana, nominovanih kandidata za dobijanje

²⁹ Od donošenja Ustava od 1990. pa do 2004. godine Ustavni sud se svega dva puta oglasio nadležnim za rešavanje izbornog spora, i to za lokalne izbore. - **B. Nenadić**, *Izborni sporovi u nadležnosti Ustavnog suda Srbije*, u: Ustavno pitanje u Srbiji (ur. **M. Petrović**), Niš 2004, str. 279.

³⁰ Upor. **B. Nenadić**, op. cit., str. 267.

³¹ Redovno pravosuđe ne samo što 1996/97. godine nije razotkrilo i sankcionisalo očiglednu izbornu kradu gotovo u svim gradovima u Srbiji na lokalnim izborima održanim u jesen 1996. godine, nego je čak pokušalo da je legalizuje. Nakon višemesecnih građanskih protesta, izborna pobeda opozicije priznata je posebnim zakonom (**lex specialis**) od 1997. godine, koji je nazvan *Zakon o proglašenju za konačne privremene rezultate izbora za odbornike skupština opština i gradova navedene u izveštaju misije OEBS-a* („Službeni glasnik RS“, broj 5/1997). S druge strane, Savezni ustavni sud se kompromitovao, ocenjujući regularnost izbora za predsednika Savezne Republike Jugoslavije održanih 24. septembra 2000. godine, kada je najpre naredio ponavljanje izbora na pojedinim birackim mestima i utvrdio održavanje drugog izbornog kruga u kojem će kandidati biti **Slobodan Milošević** i dr **Vojislav Koštunica**, a potom drugom odlukom priznao izbornu pobedu dr **Vojislava Koštunice** u prvom izbornom krugu.

predstavničkog mandata ili podnositaca izborne liste. Nije isključeno da može doći do postojanja ozbiljnog kršenja pravila izbornog postupka, koje se pri tome eksplicitno ne manifestuje kao povreda konkretnog subjektivnog prava učesnika izbornog procesa. Drugim rečima, moguće su takve izborne neregularnosti kojima se krše opšta izborna pravila, a kojima su veoma posredno, ali i istovremeno pogodeni svi učesnici izbornog procesa, jer mogu uticati na konačni rezultat izbora, na primer, nepropisni sastav izborne komisije i sl. Pri tome, te nepravilnosti moraju biti takvog intenziteta i značaja da menjaju propisani izborni postupak bilo u celini bilo u jednom njegovom delu, čineći izbornu utakmicu u celini ili delimično neregularnom, pa shodno tome i izborni rezultat u postupku ispitivanja regularnosti izbora mora u celini ili delimično da bude podložan korekciji. To u suštini znači da je ispitivanje zakonitosti izbora obuhvatnije od zaštite izbornog prava. Predmet spora su izbori, a navodna povreda izbornog prava je povod za ispitivanje izbora. Drugim rečima, zaštita izbornog prava može biti kako neposredna, odnosno konkretna, kada utvrđivanje njegove povrede može dovesti do deklarisanja nepravilnosti izbora, tako i posredna, odnosno apstraktna, kada se njeno utvrđivanje ne odražava na utvrđeni izborni rezultat.

Kvalitet izbornog spora imaju kako sporovi oko sticanja i prestanka mandata članova Narodne skupštine, tako i sporovi oko izbora drugih opštih predstavničkih tela, skupštine autonomne pokrajine, grada i opštine, odnosno sporovi u vezi sa sticanjem i prestankom mandata predsednika Republike.³²

Rešavanjem izbornih sporova vrši se objektivna kontrola i zaštita zakonitosti izbornog procesa. Ta kontrola mora da potvrди ne samo da su opšta predstavnička tela, konstituisana nakon regularne izborne utakmice, u svemu formirana na ustavom i zakonom predviđeni način, nego i da se rotacija pojedinih članova predstavničkih tela vrši na način koji je propisan Ustavom i zakonom. Jedino u tom slučaju će predstavnštva građana zadobiti i sačuvati karakter formalno legalnih i legitimnih reprezentativnih organa. S druge strane, rešavanjem izbornih sporova se u isto vreme štite konkretna subjektivna izborna prava građana, odnosno pravo glasa na tekućim izborima za opšta predstavnička tela, kao i pravo na dobijanje i zadržavanje predstavničkog mandata.³³

³² Ni u našem zakonodavstvu ni u pravnoj teoriji izbornim sporom eksplicitno se ne smatraju sporovi u vezi sa izborom organa profesionalnih predstavništava. Suprotno rešenje je, pod određenim uslovima izraženo, na primer, u ustavnom pravu Austrije.

³³ Od novijih radova koji imaju za predmet zaštitu izbornog prava vidi: **M. Nastić**, *Zaštita izbornog prava*, u: Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Beograd 2011, str. 51-63.

Ne može se prihvati mišljenje kojim se pokušava širenje izbornog spora i na takve sporove koji su nastali „zbog nepravilnosti učinjenih u postupku izbora i razrešenja koja na osnovu Ustava vrši Narodna skupština“³⁴ sa obrazloženjem „da oni ne uživaju zaštitu pred redovnim sudovima“³⁵. U svakom izbornom sporu sadržana je kako objektivna tako i subjektivna komponenta, koja se ogleda u zakonitom konstituisanju predstavničkog organa, s jedne, ali i u zaštiti individualnog, ustavom garantovanog prava građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe ili na javne funkcije,³⁶ s druge strane. Nema sumnje da je izborna funkcija Narodne skupštine, izbor i razrešenje nosioca javnih funkcija, zapravo vršenje jedne nadležnosti koja je Ustavom dodeljena najvišem predstavničkom telu. Sporovi koji nastanu u ostvarivanju ove nadležnosti nisu „pravi“ izborni sporovi, jer im, pored objektivnog, nedostaje subjektivni element izbornog spora, povreda individualnog prava garantovanog Ustavom.³⁷ Građani imaju pravo da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije, ali niko nema subjektivno pravo na vršenje konkretne javne funkcije.

Sporovi koji nastaju izborom organa izvršne i sudske vlasti ne mogu se, dakle, smatrati izbornim sporovima, jer se ne odnose na izbor predstavničkih organa vlasti od strane građana neposredno, odnosno nisu vezani za sticanje i vršenje predstavničkih mandata. Priroda mandata nosilaca izvršne i sudske vlasti, osim mandata predsednika Republike, nije jednaka niti se može upodobljavati predstavničkom mandatu u čijoj suštini je izražena ideja reprezentacije.³⁸ Tamo gde nema predstavljanja ne može se govoriti ni o zaštiti izbornog prava u postupku odlučivanja o izbornom sporu, nego o zaštiti drugih ustavnih prava i sloboda, na primer, prava na učestvovanje u upravljanju javnim poslovima ili prava na stupanje u javne službe i na javne funkcije, pod jednakim uslovima ili o ispitivanju zakonitosti pojedinačnih akata.³⁹ U ovom slučaju radi se o prividnom ili tobožnjem izbornom sporu. Uostalom, kada je reč o sudijskoj i tužilačkoj funkciji, zaštita od nezakonitog prestanka mandata ovih nosilaca javnih funkcija,

³⁴ **B. Nenadić**, op. cit., str. 227.

³⁵ **M. Pajvančić/S. Beljanski**, *Ustavno pravo i pravosudno organizaciono pravo*, Beograd 2003, str. 65.

³⁶ Član 53. Ustava Republike Srbije.

³⁷ Ukoliko bi se izbori spor proširio i na izbore koje vrši Narodna skupština, onda bi Ustavni sud došao u poziciju da autorativno ocenjuje pravilnost izbora svojih članova, pored toga što utvrđuje ispunjenost uslova za njihovo razrešenje.

³⁸ U teoriji ovu dilemu postavlja, na primer, **B. Nenadić**, ali se čini da ni ona sporove u vezi sa izborom organa sudske i izvršne vlasti ne smatra „pravim“ izbornim sporovima, nezavisno od toga što zastupa stav da je i ovde neophodna odgovarajuća pravna zaštita. Upor. **B. Nenadić**, op. cit., str. 281-282.

³⁹ Član 53. Ustava Republike Srbije.

uključujući zbog neizbora na stalnu funkciju, sada se ostvaruje u posebnom postupku pred Ustavnim sudom, kao tipično instanciono odlučivanje po žalbi.⁴⁰ Mada nije izborni spor, spor u vezi sa izborom nosilaca javnih funkcija koji vrši Narodna skupština može se **pro futura** Ustavom poveriti na rešavanje Ustavnom суду.

Kada je reč o dosadašnjoj praksi Ustavnog suda u rešavanju izbornih sporova, uspostavljenoj posle donošenja Ustava od 2006. godine, Ustavni sud je u ukupno 8 predmeta donosio jedino zaključke o odbacivanju zahteva za odlučivanje o izbornom sporu, bilo zbog nenađežnosti bilo zbog neblagovremenosti ili nedostatka drugih procesnih pretpostavki, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 4) Zakona o Ustavnom суду.⁴¹

Može se zaključiti da je prema sadašnjem stanju ustavnih i zakonskih rešenja za rešavanje izbornih sporova koji su nastali tokom izbornog procesa i za zaštitu izbornih prava do potvrđivanja poslaničkih mandata isključivo nadležno upravno sudstvo. Za ustavno pravosuđe praktično nije ostalo ništa, jer je zakonodavac rešavanje izbornih sporova, odnosno zaštitu izbornog prava **in totum** preneo upravnom pravosuđu. Kada je reč o parlamentarnim izborima, protiv svakog rešenja izbornih vlasti, tj. Republičke izborne komisije, može se izjaviti žalba Upravnom суду koji o njoj odlučuje shodnom primenom zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Odluka doneta u postupku po žalbi je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor.⁴² Za rešavanje sporova povodom lokalnih izbora takođe je predviđena nadležnost Upravnog суда, čija odluka doneta u postupku po žalbi je pravnosnažna, tako da se protiv nje ne mogu podneti zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, niti zahtev za ponavljanje postupka, predviđeni Zakonom o upravnim sporovima. Prema tome, ne računajući sporove u vezi sa potvrđivanjem poslaničkih mandata, potpuno je nejasno za koje izborne sporove, kada i kako bi se mogla uspostaviti nadležnost Ustavnog суда. Rezervna nadležnost Ustavnog суда da odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova, ostala je i nadalje samo „papirna nadležnost“ ustavnog pravosuđa. Sporovi iz izbornog postupka za sticanje predstavničkog mandata u celini su kompetencija upravnog pravosuđa.

⁴⁰ Član 148. i član 161. stav 4. Ustava Republike Srbije.

⁴¹ Vidi, na primer, VU – 2007/2009 od 8. septembra 2011, VU – 127/20011. od 8. septembra 2011. i VU – 1547/2010. od 28. decembra 2011. godine

⁴² Član 97. stav 1, 4. i 6. Zakona o izboru narodnih poslanika.

3. 2. Sporovi oko potvrđivanja mandata narodnih poslanika

Pravim izbornim sporom, međutim, treba smatrati sporove u postupku donošenja odluke o potvrđivanju ili prestanku predstavničkog mandata članova Narodne skupštine. Nesporno je da pojам izbornog spora pokriva sve povrede izbornog prava od momenta raspisivanja izbora do postupka verifikacije predstavničkog mandata. Za razliku od ranije prakse koja je izborni spor vremenski ograničila do dana proglašenja konačnih rezultata izbora, tj. do službenog objavljivanja rezultata izbora, Ustav od 2006. sada uključuje Ustavni sud u postupak konstituisanja Narodne skupštine, odnosno postupak potvrđivanja mandata narodnih poslanika koji se logično nadovezuje na izborni postupak.

Na odluku Narodne skupštine kojom se potvrđuju mandati narodnih poslanika dopuštena je žalba Ustavnom суду, koji po njoj odlučuje u roku od 72 sata.⁴³ Žalbu na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnih poslanika može podneti kandidat za narodnog poslanika (čije je članstvo u Narodnoj skupštini osporeno – prim. D.S.) i podnositelj predloga kandidata. U postupku po žalbi organ protiv čije je odluke podneta žalba dužan je da u roku od 24 sata od podnošenja žalbe, dostavi potrebnu dokumentaciju Ustavnom суду. Odredbe Zakona o Ustavnom суду koje se odnose na odlučivanje o izbornim sporovima shodno se primenjuju u postupku po žalbi na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnih poslanika.⁴⁴ To bi nagoveštavalo zaključak da Ustavni суд može da poništi ceo ili deo izbornog postupka, koji se mora tačno označiti, ako su nepravilnosti u izbornom postupku dokazane i imale bitan uticaj na izborni rezultat.⁴⁵

Iz navedene ustavne norme mogao bi se izvesti i zaključak da Ustavni суд uvek može odlučivati po žalbi na odluku o potvrđivanju mandata narodnog poslanika, bez obzira da li se radi o potvrđivanju mandata svih, odnosno dvotrećinske većine narodnih poslanika na prvoj sednici Narodne skupštine⁴⁶ ili u nekom kasnijem trenutku, znači u slučaju prevremenog okončanja mandata pojedinih narodnih poslanika, te donošenja odluke o njihovom zamjenjivanju, dakle, potvrđivanju mandata novom poslaniku. Dok se u prvom slučaju osporavaju pretpostavke izbornosti nekog lica, odnosno mandat jednog ili više poslanika sa liste poslanika koji dobijaju mandat, na primer, zbog neizbornosti, dotele se u drugom slučaju osporava kako tvrdnja da su naknadno nastupile činjenice koje uslovjavaju neizbornost tako i neki od drugih zakonom predviđenih osnova za prestanak mandata. Ospora-

⁴³ Član 101. stav 5. Ustava Republike Srbije.

⁴⁴ Član 79. Zakona o Ustavnom суду.

⁴⁵ Član 77. stav 1. Zakona o Ustavnom суду.

⁴⁶ Upor. član 101. stav 3. 4. Ustava Republike Srbije.

vanjem odluke o potvrđivanju pojedinačnog mandata najčešće se traži zadržavanje, odnosno vraćanje mandata za koji se tvrdi da je nezakonito oduzet. Ovim ekstenzivnim tumačenjem sporova o potvrđivanju mandata kojim se izborni spor širi i na sporove povodom prestanka pojedinačnog predstavničkog mandata otklonila bi se jedna ogromna praznina u dosadašnjoj zaštiti izbornog prava, tačnije odsustvo bilo kakve zaštite od neosnovanog oduzimanja poslaničkog mandata. U suštini, time bi se za odlučivanje o pravovaljanosti prestanka poslaničkog mandata prihvatiло nemačko rešenje, što znači da bi se protiv odluke Narodne skupštine o oduzimanju mandata mogao prizvati Ustavni sud.

3. 3. Normativna kontrola izbornih pravila

U teoriji se postavilo i pitanje da li su izbornim sporom obuhvaćeni i sporovi o ustavnosti i zakonitosti normativnih akata kojima se uređuje materija izbora.⁴⁷ Kada Ustavni sud u postupku normativne kontrole ocenjuje ustavnost ili zakonitost propisa o izborima, izbornih pravila, po pravilu, ne rešava se izborni spor u pravom smislu te reči. U ovom slučaju glavni cilj postupanja Ustavnog suda nije rešavanje konkretnog izbornog spora, primena izbornog zakona na konkretni slučaj, nego rešavanje apstraktnog sukoba normi različite pravne snage. Ovom ispitivanju obično nedostaju kako element odlučivanja o zakonitosti već sprovedenog izbora, tako i neposredna zaštita konkretnog, subjektivnog javnog prava, odnosno individualnog izbornog prava. Apstraktnom normativnom kontrolom se jednostavno ocenjuje ustavnost i zakonitost postojećih izbornih pravila, nezavisno od njihove primene, što znači da u ovom slučaju Ustavni sud rešava isključivo pravna, a ne i činjenična pitanja. Čak i onda kada se ističe navodna povreda subjektivnog prava, ispituje se samo saglasnost izbornih pravila sa najviše rangiranim pravom, uključujući ustavom garantovanim izbornim pravima. S druge strane, kod konkretne ili incidentne normativne kontrole izborni spor koji rešava nadležni sud može da bude samo povod za ispitivanje ustavnosti ili zakonitosti opšte norme u kojoj je sadržano neko izborni pravilo. U praksi, međutim, takva mogućnost je samo teorijska, jer je isključuje potreba da se izborni spor reši u najkraćem mogućem roku. Zbog toga je iluzorno očekivati da nadležni sud koji bi trebalo da hitno reši izborni spor posegne za pokretanjem normativne kontrole koja bi rešila prejudiciono pitanje, ustavnost izbornog zakona i drugih izbornih pravila.

⁴⁷ Upor. **M. Pajvančić**, *Odluke ustavnih sudova u izbornim sporovima*, Pravni život, br. 12/1996, Beograd, str. 339. Ocenu ustavnosti zakona, odnosno ocenu ustavnosti zakona i drugih opštih akata kojima je uređeno izborni pravo **B. Nenadić** smatra jednim od dva osnovna oblika zaštite izbornog prava pred Ustavnim sudom. Kako izborni spor određuje kao svaki spor u kojem se odlučuje „o povredi izbornog prava i zaštiti izbornog prava“, moglo bi se zaključiti da **B. Nenadić** apstraktnu normativnu kontrolu izbornih propisa bezuslovno smatra izbornim sporom. Upor. **B. Nenadić**, op. cit., str. 272.(283).

Ocenom ustavnosti i zakonitosti normativnih akata kojima se uređuje izborna materija, po pravilu, ukidaju se odredbe tih normativnih akata ili se odbija utvrđivanje njihove neustavnosti ili nezakonitosti. Time se ustanavljava merodavno pravo na osnovu koga će se eventualni budući izborni sporovi rešavati. Ovo pravo, posmatrano sa demokratskog stanovišta, mora biti poznato u svemu pre momenta raspisivanja izbora. Ipak, moguće je, pod izvesnim uslovima, da apstraktna normativna kontrola bude primenjena posle raspisivanja izbora, pa i da u rezultatu dovede do neposrednog rešavanja izbornog spora. Svakako, to ne bi trebalo da bude slučaj sa zakonodavstvom o izborima, nego sa izbornim pravilima koja su radi primene zakona za konkretne izbore donele izborne vlasti.

Dok je apstraktna normativna kontrola propisa o izborima nesporno isključena od momenta kada počinje da teče rok za predlaganje izbornih listi pa sve do službenog objavljivanja rezultata izbora, jer bi mogla da vodi do promene izbornih pravila u toku izbora i do kršenja principa jednakih izbornih šansi, dotle je ona zamisliva od momenta raspisivanja izbora do dana utvrđivanja učesnika izborne utakmice, kao i tokom trajanja predstavničkog mandata. U prvom slučaju ocena ustavnosti i eventualna kasacija izbornih pravila ne bi se odražavala na regularnost izbora, jer bi se do nje došlo pre nego što su izbori uopšte i održani, odnosno pre nego što su bili poznati učesnici izbora, tako da bi eventualna korekcija izbornih pravila ili njihova drugačija interpretacija bila pravovremeno poznata svim predlačima izbornih lista. Ne može se, dakle, isključiti da Ustavni sud neposredno pre dana proglašenja izbornih listi, odnosno pre dana početka roka za predlaganje izbornih listi, ocenjuje ustavnost i zakonitost, na primer, pravila o upisu i brisanju iz biračkog spiska, opštim i posebnim uslovima za postavljanje izbornih listi, sastavu i zadacima organa za sprovođenje izbora i sl. Ukoliko bi, međutim, postupak pred Ustavnim sudom zahtevao više vremena za konačno odlučivanje, moguće je da Ustavni sud donese privremenu meru kojom bi bila isključena primena osporenih izbornih pravila. Pod ovim uslovom, teorijski bi imala smisla čak i incidentna kontrola, ukoliko bi nadležni sud, a to je sada Upravni sud, predložio Ustavnom суду donošenje privremene mere, pre dana održavanja izbora.

U novijoj praksi Ustavnog suda u normativnoj kontroli prava značajne su dve njegove odluke koje su u širem smislu vezane za izborni spor, a kojima je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom odredbi Zakona o lokalnim izborima i Zakona o izboru narodnih poslanika. Ovim odlukama se Ustavni sud još jednom, posle skoro deset godina, izjasnio o prirodi predstavničkog mandata, tako što je, nezavisno od kontroverznih, dvosmislenih odredbi člana 102. Ustava, precizirajući svoj stav izražen u svojim ranijim odlukama

donetim 2003. godine⁴⁸, sada eksplicitno potvrdio načelo slobodnog poslaničkog mandata.⁴⁹

Prvom odlukom se utvrđuje nesaglasnost sa Ustavom odredbi člana 43. Zakona o lokalnim izborima na osnovu kojih podnositelj izborne liste, politička partija, nezavisno od redosleda na listi, samostalno odlučuje o tome kojim kandidatima sa izborne liste će dodeliti odbornički mandat, kao i odredbi člana 47. na osnovu kojih se odnos između podnosioca izborne liste i kandidata za odbornika može urediti ugovorom, pri čemu podnositelj liste, tokom trajanja mandata, u ime odbornika podnosi ostavku na njegovu funkciju, koja je njemu u blanku obliku predata prilikom zaključenja ugovora. Kasiranim odredbama, u suštini, politička partija, samostalno je dodeljivala mandate i odlučivala o njihovom prestanku, koristeći se u poslednjem slučaju blanko ostavkom, uzetom ne samo od odbornika nego i od kandidata za odbornika. U teoriji su argumentacija Ustavnog suda sadržana u ovoj odluci i njen principijelni domaćaj ocenjeni kao značajan doprinos ustavnog pravosuđa funkcionisanju predstavničke demokratije, jer se njome kategorično potvrđuju načela slobodnih i neposrednih izbora, odnosno slobodnog predstavničkog mandata.⁵⁰

Druga odluka Ustavnog suda kojom je ocenjivana ustavnost Zakona o izboru narodnih poslanika takođe ima višestruki značaj, jer je u njoj, **inter alia**, izraženo stanovište Ustavnog suda ne samo o izborima uopšte i odnosu principa suverenosti građana i uloge političkih partija u izbornom procesu u svetu dodele pojedinačnog poslaničkog mandata, nego i razumevanje principa neposrednih izbora, minimuma personalnosti izbora u proporcionalnom izbornom modelu, te zakonodavnog oblikovanja izbornog prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i ustavnog naloga o sastavu Narodne

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda IU-197/2002 („Službeni glasnik RS“ broj 57/2003.) kojom je utvrđeno da odredbe člana 88 stav 1. tačka 1) Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije od 1990. godine. Osporenim odredbama ovog člana Zakona bilo je propisano da „poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji sa čije izborne liste je bio izabran za poslanika. Identičnu odredbu, **mutatis mutandis**, sadržali su i tada važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, u članu 152. stav 1. tačka 9), („Službeni glasnik RS“, broj 49/1999, 27/2001), kao i Zakon o lokalnim izborima, u članu 45. stav 1), tačka 1) („Službeni glasnik RS“, broj 33/2002).

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda IUp-42/2008 (sudija izvestilac **B. Nenadić**) od 21. aprila 2010. godine („Službeni glasnik RS“, broj 34/2010) kojom je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom odredbi člana 43. i 47. Zakona o lokalnim izborima, kao i odluka Ustavnog suda IUp-42/2008 (sudija izvestilac **D. Stojanović**) od 14. aprila 2011. godine kojom je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom odredbi člana 84. Zakona o izboru narodnih poslanika.

⁵⁰ Vidi, na primer, komentar i ocenu ove odluke kod: **T. Marinković**, *Politika u granicama Ustava – o načelima predstavničke demokratije u jurisprudenciji Ustavnog suda Srbije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj: Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011), Niš 2011, str. 164. i dalje.

skupštine, sa stanovišta obezbeđivanja ravnopravnosti i zastupljenosti polova i predstavnika nacionalnih manjina. Za osporeno zakonsko rešenje u pogledu dobijanja pojedinačnog poslaničkog mandata, naime, da političke stranke samostalno i slobodno odlučuju o tome kojim kandidatima sa izborne liste će dodeliti poslanički mandat, nezavisno od njihovog redosleda na izbornoj listi, Ustavni sud nalazi da ne samo što krši ustavni princip suverenosti građana i načelo neposrednih izbora, nego i kategoričnu ustavnu zapovest da se u Narodnoj skupštini mora obezbediti ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina. U pogledu izbornih prava pripadnika nacionalnih manjina, međutim, polazeći od toga da Okvirna konvencija za zaštitu manjina nema karakter neposredno primenljivog prava, Ustavni sud je zauzeo stanovište da je ustanovljavanje „prirodног praga“ za manjinske izborne liste dovoljna garancija *pune i efektivne* ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, a da izostajanje ublaženih ili privilegovanih uslova za potvrđivanje liste nacionalnih manjina ima karakter prividne zakonske praznine, tako da se ne može smatrati „stvarnim“ zakonodavnim propustom. Ova odluka je specifična i po tome što se u njenom obrazloženju nalazi i jedan interpretativni deo. Naime, za pojedine odredbe zakona, koje nije kasirao, a koje se odnose na popunjavanje upražnjenih poslaničkih mesta, Sud je utvrdio obavezu da se uvek tumače u svetlu činjenice da je odlukom već utvrđeno osnovno rešenje koje se uvek mora primenjivati.

Privremenom merom koju je doneo u ovom predmetu, u toku izbornog procesa, Ustavni sud je ipak rešio jedan „pravi“ izborni spor. Rešenjem kojim je pokrenut postupak za ocenu ustavnosti Zakona o izboru narodnih poslanika u isto vreme su obustavljene od izvršenja odredbe člana 28. tačka 8) Uputstva Republičke izborne komisije za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika kojima je bio ublažen zakonski uslov za postavljanje izbornih lista nacionalnih manjina, tako što se, umesto zakonom propisanih 10.000 potpisa birača, za podnošenje izborne liste političke stranke nacionalne manjine ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina zahtevalo najmanje 3.000 sudske overenih izjava birača.⁵¹

Na prvi pogled, stiče se utisak da je svojom privremenom merom Ustavni sud neosnovano uskratio već dostignutu manjinsku zaštitu u izbornom procesu, potvrđenu sa više prethodnih odluka Vrhovnog suda iz 2007. godine, jer je ukinuo privilegovani, tj. ublaženi uslov za proglašenje izbornih listi stranaka nacionalnih manjina. U delu naučne javnosti ova odluka je kritikovana upravo sa ovog stanovišta, ali i navodno dostignutih međunarodnih standarda manjinske zaštite u izbornom procesu. Vrhovni sud

⁵¹ Rešenje Ustavnog suda IUp-42/2008. od 8. aprila 2008. godine („Službeni glasnik RS“, broj 37/2008) koje je doneto je prema procesnim pravilima za hitno postupanje.

je svoje suprotno mišljenje izrazio u više svojih odluka,⁵² smatrajući da je opšti zakonski uslov prepreka za efikasno ostvarivanje ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina da budu birani u Narodnu skupštinu. Po njegovom mišljenju, „...potreban broj potpisa birača koji podržavaju izbornu listu ceni se prema brojnosti nacionalne manjine, ekonomskim, socijalnim i drugim uslovima u kojima njeni pripadnici žive i to tako da se obezbedi puna ravnopravnost između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini“.⁵³ Ustavni sud, međutim, nije podržao ovo stanovište. Svojom odlukom Sud je suspendovao je primenu osporenih odredbi, nalazeći da je njima grubo povređena Ustavom utvrđena podela funkcionalnih ovlašćenja nosilaca javne vlasti u propisivanju izbornih pravila. Polazeći od principa pravne državnosti, pre svega, formalne zakonitosti, Ustavni sud je našao da je osporeno izborne pravilo u datom slučaju utvrdila izborna vlast, koja je postupala kao nenadležni organ. Stav koji je Ustavni sud tom prilikom zauzeo implicira da se mere afirmativne akcije ili „pozitivne“ diskriminacije u ostvarivanju izbornog prava manjinskih zajednica, koje imaju karakter neposredno primenljivog prava, mogu utvrđivati jedino zakonom, upravo zato što odstupaju od opšteg režima ljudskih i manjinskih prava. S druge strane, u obrazloženju konačne odluke kojom je izražen definitivni stav Ustavnog suda o ovom pitanju jasno se može zapaziti da način ostvarivanja izbornog prava pripadnika nacionalnih manjina treba smatrati domenom zakonodavne slobode oblikovanja.

3. 4. Odlučivanje o zahtevima za izvršenje odluke Ustavnog suda

Na postupak normativne kontrole mogu se nadovezati pojedinačni zahtevi upućeni Ustavnom суду којима се траји да Суд одреди начин извршења своје касаторне оdluke u vezi sa konkretnim slučajevима који су решавани применом одредби закона за које је утврђено да нису у складу са Уставом. Очигледно је да у овом случају органи примене права нису извршили касаторну оdluku Ustavnog суда, чиме је дошло до повреде уставом гарантованог права подносиоца захтева. Заhtev Ustavnom суду да odredi ко и како ће извршити njegovu odluku donetu u postupku normativne kontrole izbornih pravila obično je sadržan u podnesku koji nosi ovaj naziv. Rešavajući o ovom заhtevу, Ustavni суд заправо решава један постизборни спор, tj. спор око prestanka i naknadnog добијања представничког мандата, али и одређује начин отklanjanja posledica nastalih neosnovanim oduzimanjem мандата.

⁵² Pregled odluka Vrhovnog suda: **K. Manojlović-Andrić**, *Zaštita ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina u izbornom sporu*, Bilten Vrhovnog suda Srbije br. 3/07, str. 679 i dalje.

⁵³ Ovo правно stanovište zauzelo је Управно одељење Vrhovnog суда на седници одржаној 5. januara 2007. године. Upor. **K. Manojlović – Andrić**, op. cit., str. 682.

Ustavni sud je 2004. godine prvi put usvojio zahteve za izvršenje svoje ranije odluke. Tada je odredio da se posledice povrede prava narodnih poslanika na zadržavanje mandata otklone naknadom štete koju su podnosioci zahteva pretrpeli usled lišavanja poslaničkog mandata. Inače, prethodnom odlukom utvrđena je nesaglasnost sa Ustavom odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika kojima je prestanak članstva u političkoj partiji sa čije izborne liste je mandat dobijen predviđen kao poseban osnov za prestanak mandata narodnog poslanika.⁵⁴

U svojoj novijoj praksi Ustavni sud je odlučivao jedino o zahtevima za povraćaj odborničkih mandata. Sudeći prema broju zahteva nekadašnjih odbornika, na desetine podnesaka upućenih Ustavnom суду којима се траји утврђивање начина извршења Оdluke IUZ – 52/2008, чини се да јединице локалне самонадзоре нису показале задовољавајућу ревност у спровођење ове оdluke. Штавише, one су поступале тако што су, руководећи се нацелом политичког опортунитета, намерно пропуштале да донесу оdluke о изменама својих аката којима су утврдиле prestanak mandata odbornika по основу уговора о располaganju mandatom за који је Уставни суд утврдио да nije у складу са Уставом. Жалбе које су након тога биле поднете Управном суду, због пропуштања јединице локалне самонадзоре да измене свој појединачни акт којим је утврђен prestanak mandata или због доношења оdluke Okružnog суда којим је утврђено да је активирањем „blANKO“ оставке mandat prestao, биле су одбацивани као недозволјене, с позивом да одредбу члана 26. stav 1. тачка 2) Закона о управним споровима. Prema stanovištu Уstavnog суда израženom u više odluka,⁵⁵ zaključак Управног суда којим су жалбе одбачене заснован је на нацелно нетачном разумевању начина извршења оdluke Уstavnog суда, jer је по njima Управни суд требало да оdlučuje као по захтеву за измену појединачног акта у смислу члана 61. Закона о Уstavnom суду. Предметне жалбе нису могле бити одбачене са обrazloženjem да одредбама члана 49. Закона о локалним изборима nije предвиђена могућност подношења жалбе, када се оdlučује о захтеву за измену ranije донете odluke о prestanku mandata. Уstavni суд nije prihvatio ni razloge date у obrazloženju решења Управног суда о томе да је у конкретним slučajevима, saglasno члану 61. Закона о Уstavnom суду, јединица локалне самонадзоре та која је nadležna да оdlučује о изменама појединачног акта. Уstavni суд је зазидао stanovište да не постоји правни основ по коме би орган јединице локалне

⁵⁴ Pozivajući се на своју ranije donetu odluku IU-197/2002 („Službeni glasnik RS“, број 57/2003) којом је утврдио nesaglasnost sa Ustavom odredbi члана 88. stav 1. тачка 1) Закона о избору narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, број 35/2000), Уstavni суд је одредио у odluci IU-358/2003 („Službeni glasnik RS“, број 16/2004) да се posledice prestanka mandata за поименично наведене narodne poslanike otklone naknadom штете за период од дана konstatacije Narodne skupštine о prestanku mandata до дана prestanka prava по основу funkcije narodnog poslanika.

⁵⁵ Vidi, na primer, решење Уstavnog суда број XU – 504/2011.

samouprave mogao da izmeni sudske presude, kojom je mandat određen, jer je odredbom člana 154. stav 4. Ustava utvrđeno da sudske odluke može preispitati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku. U situaciji kada je mandat odbornika određen presudom nekadašnjeg Okružnog suda i kada je Upravni sud, kao sada nadležni sud, konstantovan da se podnetom žalbom traži izmena akta, odnosno odluke o prestanku mandata odbornika, po oceni Ustavnog suda, jasno proizilazi da je Upravni sud, kao nadležni organ, trebalo da postupi po članu 61. Zakona o Ustavnom sudu i da donese odluku o zahtevu za izmenu akta o prestanku mandata. Pri tome, poništavajući rešenja Upravnog suda, njemu je dat obavezujući nalog da u roku od 30 dana od dostavljanja odluke Ustavnog suda ponovo odluči o zahtevu za izmenu pojedinačnog akta koji je doveo do prestanka mandata odbornika. Upravni sud u ovom postupku ne može odlučivati tako što bi sam izmenio akt o dodeli mandata novom odborniku koji je donela skupština jedinice lokalne samouprave. Zahtev za izmenu tog akta može se podneti samo organu koji je taj akt doneo, dakle, nadležnoj skupštini, i to nakon donošenja odluke Upravnog suda kojom se poništava prethodni akt o prestanku mandata.

3. 5. Ustavna žalba zbog povrede izbornog prava

Odlučivanjem Ustavnog suda po ustavnoj žalbi ciljno se ne rešava izborni spor, nego se štiti izborne pravo. U ovom postupku se jedino ispituje da li je pojedinačnim aktom ili radnjom organa za sprovođenje izbora ili drugog nadležnog organa, odnosno suda koji je ispitivao zakonitost izbora, povređeno ustavom garantovano pravo podnosioca ustavne žalbe. S druge strane, predmet ispitivanja izbora nije povreda subjektivnog prava, nego valjanost izbora kao takvih. To znači da postupak ispitivanja izbora služi zaštiti objektivnog izbornog prava, tj. primarno ima za cilj obezbeđivanje zakonitog sastava Narodne skupštine. Ustavnom žalbom se, dakle, ne može pobijati zakonitost izbora **in totum**, u svemu, nego se samo može tražiti zaštita uskraćenog ili povređenog izbornog prava, kao individualnog prava garantovanog ustavom. U ovom postupku Ustavni sud ne može ocenjivati zakonitost izbora, niti ih poništavati, već jedino može da utvrdi kojim aktima i radnjama izbornih vlasti je došlo do povrede izbornog prava.

Konstatacija Ustavnog suda da je izborne pravne povređene ne može da znači da će se kao pravično zadovoljenje dobiti ponovna upotreba biračkog prava, jer su izbori svršeni, ali se može utvrditi, na primer, da se prizna pravo glasa uvođenjem u birački spisak ili povrati izgubljeni predstavnički mandat, odnosno odredi u datom slučaju način otklanjanja štetnih posledica, odnosno pravičnog zadovoljenja žalioca. Kako se ustavna žalba može izjaviti jedino ako je iscrpljen instancioni put, to znači da će Ustavni sud ocenjivati ustavnost sudske odluke kojom je konačno rešen izborni spor, ali samo u kontekstu moguće povrede ustavom garantovanog prava, a ne bilo kakve druge povrede izbornih pravila. Jedino bi se odlučivanje Ustavnog

suda povodom ustavne žalbe na odluku Narodne skupštine o prestanku poslaničkog mandata, moglo smatrati u svemu kao rešavanje izbornog spora, ukoliko Sud ne prihvati stanovište da se spor oko mandata može rešavati putem žalbe na odluku o verifikaciji, odnosno potvrđivanju mandata Naime, Ustavni sud bi ovde trebalo da odlučuje ne samo o regularnosti sticanja predstavnicičkog mandata, nego i o pravnoj valjanosti prestanka mandata. Zaštita pasivnog biračkog prava, koje je jedan od elementa izbornog prava, ali i posebno ustavom garantovano pravo, mora da se proširi i na period posle izbora, jer je u izbornom pravu trajno sadržano ovlašćenje izabranog predstavnika da nesmetano uživa i zadrži mandat, do njegovog zakonitog prestanka. Kako odluka Narodne skupštine bar do sada nije bila podložna sudsakom preispitivanju, jedina mogućnost da se traži zaštita od neosnovanog oduzimanja predstavnicičkog mandata je izjavljivanje ustavne žalbe. U ovom slučaju, dakle, u postupku ispitivanja osnovanosti ustavne žalbe, Ustavni sud praktično rešava izborni spor koji je nastao tokom vršenja mandata, tzv. postizborni spor.

Nadležnost rešavanja izbornog spora po ustavnoj žalbi prvi put je uspostavio Savezni ustavni sud 2001. godine odlučivanjem o ustavnoj žalbi većeg broja narodnih poslanika, kojom je osporeno „pravo“ organa koalicione izborne liste da isključenjem jedne stranke iz koalicije preuzme poslaničke mandate koji su bili dodeljeni članovima te stranke i dodeli ih kandidatima sa liste drugih članica koalicije. U ovom slučaju, međutim, Sud nije potvrdio sloboden poslanički mandat, nego je zaključio da je „vlasnik“ mandata politička stranka, a ne koalicija stranaka.⁵⁶ S druge strane, Ustavni sud Srbije uvek je odbijao da uspostavi nadležnost u vezi sa prestankom poslaničkog mandata, ali ne samo zato što Ustavom nije bila predviđena ustavna žalba. U vreme važenja Ustava od 1990. godine rešavanje izbornih sporova nije obuhvatalo odlučivanje o tzv. postizbornim sporovima, što je značilo da su sudovi, pa i Ustavni sud odbijali odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti prevremenog prestanka predstavnicičkog mandata. Izborni spor je time bio shvaćen krajnje restriktivno, mada je u doktrini odavno bilo izraženo stanovište da izorno pravo obuhvata ne samo pravnu mogućnost da se bude izabran - pravo na dobijanje mandata, nego i mogućnost da se mandat

⁵⁶ Isključenjem iz predizborne koalicije DOS (Demokratska opozicija Srbije) Demokratska stranka Srbije izgubila je 2001. godine 45 poslaničkih mandata dobijenih sa koalicione izborne liste. Odluka Narodne skupštine kojom je konstatovan prestanak mandata doneta je na osnovu izveštaja Administrativnog odbora koji je zaključio da mandat narodnom poslaniku prestaje direktnim isključenjem iz koalicije, „zbog nesavesnog obavljanja dužnosti narodnog poslanika“. Prihvatajući nadležnost odlučivanja po ustavnoj žalbi narodnih poslanika, Ustavni sud Savezne Republike Jugoslavije proglašio je neustavnim Izveštaj Administrativnog odbora, s tim da se posledice poništenja odnose i na konstataciju Narodne skupštine o prestanku mandata. – Odluka Saveznog ustavnog suda Už. Broj 25/2002 („Sl. list SR Jugoslavije“, broj 42/2002).

nesmetano vrši - pravo na zadržavanje mandata.⁵⁷ Zahvaljujući ovom pravnom stavu, narodni poslanici su bili isključeni od sudske zaštite prava na zadržavanje mandata, tim pre što je i Vrhovni sud odbijao da u ovom slučaju uspostavi svoju nadležnost.⁵⁸

Ovaj pravni stav nije promenjen ni nakon donošenja Ustava od 2006. godine, tako da su političke partije nesmetano rotirale narodne poslanike aktiviranjem blanko ostavki. Međutim, nakon donošenja odluke Ustavnog suda kojom je utvrđena nesaglasnost odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika sa Ustavom, Narodna skupština je pristupila donošenju izmena i dopuna ovog zakona kojima su ne samo uskladene odredbe koje su se odnosile na dodelu pojedinačnih poslaničkih mandata, nego su i precizirane odredbe zakona o ostavci, kao najspornijem osnovu za prestanak poslaničke funkcije. Prema novoj formulaciji odricanja od mandata, poslanik lično podnosi ostavku, overenu kod organa nadležnog za overu potpisa, predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od dana overe.⁵⁹ Ova jednosalvna procedura podnošenja ostavke, koja je svakako i ranije mogla da bude propisana, ipak isključuje mogućnost da politička stranka iznudi prestanak poslaničkog mandata putem blanko ostavke. Ostavka odbornika se sada takođe podnosi lično, s tim što se može podneti usmeno na sednici skupštine jedinice lokalne samouprave ili u formi overene pisane izjave, između dve sednice.⁶⁰

U dosadašnjoj praksi, nakon donošenja odluke o utvrđivanju nesaglasnosti sa Ustavom pojedinih odredbi Zakona o lokalnim izborima. Ustavni sud je u više predmeta po ustavnim žalbama odlučivao o prestanku mandatu odbornika u jedinicama lokalne samouprave, odnosno povredi izbornog prava iz člana 52. Ustava. Dok je u nekim predmetima Sud

⁵⁷ Upor. **D. Stojanović**, *Osnovna prava čoveka: ljudska prava i slobode u ustavima evropskih država*, Niš 1989, str. 127.; **Z. Đukić-Veljović/N. Vuković**, *Ustavnoopravna zaštita izbornog prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4/2006, str. 1398.; **M. Pajvančić**, *Zaštita sloboda i prava građana*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1 – 3/1998-1999, str. 228.; **B. Nenadić**, op. cit., str. 226.

⁵⁸ Vidi ovaj stav, na primer, u odluci Ustavnog suda IU-358/2003 („Službeni glasnik RS“, broj 16/2004).

⁵⁹ Član 88. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika (prečišćeni tekst) uveden Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 36/2011). Nova procedura podnošenja ostavke opominje na rešenje u nemačkom parlamentarnom pravu, ali se od njega razlikuje utoliko što u Nemačkoj, prema odredbama člana 46 stav 3. Zakona o saveznim izborima, ostavka proizvodi pravno dejstvo samo pod uslovom da je izjavljena na zapisnik predsedniku Bundestaga, nemačkom notaru ili ovlašćenoj službi nemačkog predstavništva u inostranstvu. U poslednja dva slučaja ona mora da se predala predsedniku Bundestaga. Ostavka ne može da bude opozvana.

⁶⁰ Član 46. stav 2. Zakona o lokalnim izborima (prečišćeni tekst) uveden Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima „Službeni glasnik RS“, broj 54/2011.

odlučivao po zahtevima za izvršenje kasatorne odluke, dotle je po podnetim ustavnim žalbama, koje je „parkirao“, da bi prethodno odlučio o ustavnosti osporenih odredbi Zakona o lokalnim izborima, Ustavni sud je nakon toga, po pravilu, usvajao te ustavne žalbe.

Prema izveštaju sudske prakse, u toku 2011. Ustavni sud je u postupcima po ustavnim žalbama, koje su izjavili odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave kojima je mandat prestao aktiviranjem „blанко“ ostavki, bilo na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave bilo presude okružnog suda, doneo 16 odluka kojima je utvrđena povreda izbornog prava iz člana 52. Ustava Republike Srbije. Zavisno od toga kojim pojedinačnim aktima i radnjama je učinjena povreda izbornog prava, odlukom ili propuštanjem skupštine jedinice lokalne samouprave ili presudom, odnosno rešenjem okružnog ili višeg suda, modaliteti izreke odluke Ustavnog suda bili su različiti. Negde se nalagalo skupštini jedinice lokalne samouprave da izmeni pojedinačni akt, negde je ovaj zahtev bio upućen Upravnom sudu⁶¹

ZAKLJUČAK

Nema sumnje da su za parlamentarni proces i zaštitu izbornih prava građana od posebnog značaja racionalni postupak i delotvorno rešavanje izbornih sporova. Ustavnopravno „tačne“ odluke nezavisnih i samostalnih institucija donete u „izbornim stvarima“ stabilizujuće deluje na demokratski poredak. Prema pozitivnom zakonodavstvu Republike Srbije, pravna funkcija rešavanja izbornih konfliktata tokom izbornog postupka u celini je stavljena u zadatku redovnom, odnosno upravnom pravosuđu.

Izborni konflikti bez sumnje nisu najvažniji ustavni sporovi na čije razrešenje je pozvano ustavno pravosuđe. Jezgro ustavnosudske kontrole i zaštite ustava jesu normativna kontrola prava i odlučivanje o ustavnim žalbama građana, ali u pojedinim svojim dimenzijama ustavnosudska funkcija neposredno ili posredno može doprineti rešavanju izbornih sporova. Rešavanje izbornih sporova, kao supsidijarna nadležnost Ustavnog suda, verovatno će i nadalje biti veoma slabo zastupljena, pre svega, zato što pozitivno izorno zakonodavstvo, ali i dosadašnja praksa upravnog sudstva, kao izborni spor razume jedino spor u vezi sa sticanjem predstavničkog mandata. Pored toga, uloge Upravnog i Ustavnog suda, dva visoka suda javnog prava, u rešavanju izbornih sporova nisu precizno razgraničene, tako da se u „pravim“ izbornim sporovima Ustavni sud nikada ne može pojavljivati kao instanca koja će preispitivati odluke Upravnog suda. Izuzetak su ustavne žalbe građana na presude Upravnog suda, ali se ovim žalbama ne osporava,

⁶¹ Upor. Už-1455/2008, Už-1241/2008, Už1362/2008, Už-4973/2010 i Už-5308/2010.

bar ne neposredno, regularnost izbora, nego se traži zaštita povređenog izbornog prava.

Rešavanje izbornih sporova oko prestanka predstavničkog mandata, postizbornih sporova, Ustavni sud može prihvati kao svoju nadležnost bilo u postupku preispitivanja odluke Narodne skupštine o potvrđivanju mandata narodnih poslanika bilo u postupku odlučivanja o ustavnim žalbama, kojima se tvrdi da je pojedinačnim aktom javne vlasti, predstavničkog tela, povredeno izborno pravo. Dok bi u prvom slučaju nadležnost Ustavnog suda bila instanciona, pa bi bio i širi obim ispitivanja zakonitosti odluke o prestanku mandata, dotle bi se u drugom slučaju Ustavni sud ograničio na utvrđivanje povrede „specifičnog ustavnog prava“. S druge strane, odlučivanje po ustavnoj žalbi, daje veće akcione mogućnosti Ustavnom суду u otklanjanju štetnih posledica, nastalih zbog neosnovanog oduzimanja mandata. Ustavni sud bi mogao, ukoliko je u žalbi postavljen takav zahtev, da odredi i naknadu štete, kao vid pravičnog zadovoljenja žalioca.

Normativna kontrola izbornog prava određuje merodavno pravo za rešavanje izbornih sporova. Nije isključeno, međutim, da će i nadalje biti slučajeva da se njeni rezultati nakon raspisivanja izbora, kasacija normi koje su donele izborne vlasti ili mera obustave od izvršenja, primene u neposrednom rešavanju izbornih sporova pre trenutka održavanja izbora, odnosno postavljanja izbornih lista. Ako se, međutim, izbori osporavaju jedino zato što su izborna pravila navodno protivustavna, takvo osporavanje nema izgleda na uspeh, jer stegnut rokovima za rešavanje izbornog spora Upravni sud neće moći da inicira incidentnu normativnu kontrolu. S druge strane, isključenjem blanko ostavke, normativna kontrola u toku skupštinske periode, kao i izvršenje odluke donete u ovom postupku, gube na značaju u rešavanju sporova o prestanku mandata.

Prof.Dragan Stojanović, Ph.D

Full Professor

Faculty of Law, University of Niš

THE ELECTORAL CASES IN THE COMPETENCIES OF THE CONSTITUTIONAL COURTS

SUMMARY

In the representative government the function of resolving disputes arising from electoral process is necessary. The settlement of electoral disputes is the primary jurisdiction of the regular and administrative justice, but to some extent, as an appellate or subsidiary competence is delegated to constitutional courts. After a comparative analyses of the competences of constitutional courts in resolving electoral conflicts, including disputes on termination of parliamentary mandate, the author presents the role of the Serbian Constitutional Court in this field. All forms of jurisdiction of the Constitutional Court which have direct or indirect effect on resolving the electoral disputes are analyzed, especially the normative control of the electoral rules, deciding on requests for enforcement of the decision which are issued in judicial review, as well as constitutional complaints lodged for violation of electoral rights guaranteed by the Constitution.

Key words: *The Constitutional Court, Electoral Dispute, Electoral rights, Parliamentary mandate, Normative control, Constitutional complaint.*

Dr Jovan Ćirić¹

POLITIČKE PARTIJE KAO GENERATOR KORUPCIJE

Da biste se bavili politikom, potreban vam je novac, tako je u svim razvijenim demokratskim zemljama sveta, pa je tako i u Srbiji. Bez novca i bez finansiranja političkih partija i njihovih kampanja, demokratski život u jednoj zemlji ne može uspešno funkcionišati. Problemi kada je reč o Srbiji su vešeznačni. Za vreme Miloševića, smatralo se kao sasvim normalno, legalno i dopušteno biti finansiran iz inostranstva. Zbog toga je danas veoma teško promeniti navike i način razmišljanja, pa reći: ne od danas više nije dozvoljeno finansiranje iz inostranstva. Osim toga, postavlja se i pitanje kako kazniti jednu političku partiju, a da pri tome to ne bude uvod u neku vrstu diktature. Politička odgovornost i moralne sankcije ne mogu biti dovoljne i ne mogu imati veliki efekat. Ovde se pojavljuje i problem trgovine mandatima, koji se vezuje za pitanje: ko je vlasnik mandata – partija ili jedan poslanik? Ukoliko je poslanik vlasnik mandata, otvara li to put u trgovinu mandatima i korupciju? U vezi sa tim je i pitanje kupovine glasova, što se kao problem u poslednje vreme pojavljuje i u Srbiji i u Bugarskoj i u nekim drugim zemljama. Tu se pre svega postavlja pitanje da li je to nešto što je protivzakonito, ili ne. Jedno je sigurno: to jeste protivmoralno, te se u stvari pokazuje da delatnost političara u koje su uprte oči najšire javnosti, veoma mnogo utiče na kvarenje morala u jednom društvu, što i jeste sinonim za pojам korupcije. Autor dakle ovde govorи pre svega o tri vrste problema: 1) o finansiranju političkih parija; 2) o trgovini mandatima i kupovini glasova; 3) o ponašanju političara i negativnom uticaju tog ponašanja na krizu morala i opšti porast korupcije u društvu.

Ključne reči: GRECO; finansiranje političkih partija; trgovina mandatima; moral; korupcije

* * * * *

Priča o političkim partijama kao generatoru korupcije mogla bi se započeti podacima o troškovima za izborne kampanje u SAD. U izbirnoj kampanji 2004. potrošeno je nešto manje od 700 miliona dolara, dok je samo četiri godine kasnije, u izbirnoj trci Obame i Mekejna, potrošeno nevero-vatnih

2,4 milijarde dolara.¹ Povećanje troškova izbornih kampanja i sve veća potreba za novcem, stavlja u iskušenje predstavničku demokratiju. Zbog toga Semjuel Hantington kaže da političari postaju produžena ruka, ili marionete neke druge grupe,² a to uvek znači i određenu dozu korupcije. Jasno je da novac u politici, naročito kada je reč o velikim sumama novca, implicira čitav niz moralnih problema i dilema, odnosno onoga što se u najopštijim crtama može označiti kao korupcija, kao kvarenje morala u svakom pogledu. U stvari, ovde se postavlja jedno sasvim jednostavno pitanje: „zbog čega neko uopšte daje toliko novca za kampanju, odnosno sa toliko mnogo sredstava finansira političare i njihove stranke?“³ Zbog navijačkih ili ideoloških strasti, odnosno ljubavi prema Obami, ili Mekejnu? Onoga koji bi dao potvrđan odgovor na ovo pitanje, mogli bismo označiti kao sasvim naivnog, jer je sasvim jasno da oni koji finansiraju političke partije, zauzvrat očekuju značajne benefite onda kada „njihovi“ političari dođu na vlast. Očekuju odgovarajuće „koncesije“. Očekuju da u postizbornoj podeli političkog plena, oni prođu što je moguće bolje. Ili, kako bi se to drugačije reklo: „nema besplatnog ručka“. Tako je u SAD,⁴ pa zašto ne bi tako bilo i u Srbiji.⁵

Sve u svemu, ovde je ipak neophodno podsetiti se onoga što je govorio još Aristotel - da demokratija kao sistem ne valja, jer u njoj ološ ispliva na površinu,⁶ dok je za Platona Perikle bio samo otelotvorene demagogije,

¹ Zoran Stojiljković; - Partijski sistem Srbije; - drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str.150.

² Slaviša Orlović; - Politikološki ogledi; Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 102-103.

³ Naravno, ne radi se o tome da jedan čovek sam finansira celokupnu kampanju, ali svejedno, u pitanju su i velika sredstva pojedinačno uzev i veliki broj finansijera, pa se gore postavljeno pitanje može preformulisati i na sledeći način: „zbog čega tolki veliki broj ljudi finansijera učestvuje u finansiranju kampanje?“

⁴ U SAD je sve do 1883. do donošenja jednog posebnog zakona, američka federalna administracija funkcionalisala na osnovu sistema popularno nazvanog sistem „podele plena“, po kojem se mesto u upravi dobijalo ili gubilo u zavisnosti od političke pripadnosti. Krajem XIX veka započelo se sa uspostavljanjem profesionalnih zasluga, odnosno sa sistemom po kojem je za nečiji položaj u upravi ključna bila njegova profesionalnost i zasluga, a ne politička patronaža. To međutim ne znači da na ovaj ili onaj način sistem „podele plena“ nije u SAD opstajao sve do današnjeg dana. (O svemu tome vidi detaljnije Aleksandra Rabrenović - „Razvoj službeničkog sistema federalne uprave SAD: od potrage za političkim plenom, ka ostvarenju javnog interesa“, u zborniku radova „Uvod u pravo SAD“, izdanje Instituta za uporedno pravo, priredio Jovan Ćirić, Beograd, 2008, str. 49-70.)

⁵ Slaviša Orlović, docent Fakulteta političkih nauka, objašnjava da se smisao bavljenja politikom stranaka u suštini razlikuje od drugih političkih organizacija po tome što partie pretenduju na vlast, a kada dođu na vlast ideja je da razmeste svoje kadrove. Umesto prema zaslugama, kadrovi se razmeštaju po sistemu raspodele plena. Njima je najvažnije da svoje ljude razmeste na položaje. (www.dw-world.de/dw/article/0,,3460982,00html?maca=ser/rss/ser/all/1494/rdf

⁶ <http://facebookreporter.org/2011/08/13/%D1%81...>

jedan od najvećih „kvaritelja“ naroda koji ga sledi i baš zbog toga biva zaveden.⁷ S druge strane, ova dva velikana antičke Grčke, govorili su o javnim službenicima tako da se oni moraju odreći svoje privatnosti i svih svakodnevnih poroka, karakterističnih za obične ljudе, te da ti javni službenici (političari) moraju predstavljati ogledalo-oličenje vrline.⁸

Ne mogu se zanemariti ni reči, koje je još pre mnogo godina izgovorio Slobodan Jovanović: „Stranka postaje društvo za eksplorisanje vlasti i, kao sve grupe, koje su rukovodene egoističkim pobudama, širi oko sebe korupciju.“⁹ U istom tekstu, malo dalje, Jovanović kaže i ovo: „Stranačka vladavina izmetnula se u oligarhiju političara od zanata, kojima je glavni cilj da od države izvuku što više koristi za sebe i za svoje pristalice.“¹⁰ U vezi sa tim, moglo bi se reći čak i to da je za nastanak političkih stranaka uloga ličnih interesa gotovo sasvim presudna, te da je sistemski korupcija političkih stranaka u suštini jedna normalna i zakonita pojava.¹¹ Postoji dakle nekoliko različitih aspekata čitave priče o političkoj korupciji, odnosno o partijama kao generatoru sveopšte korupcije. Od svih mogućih pitanja koja se ovde mogu postaviti, čini se da se izdvajaju tri posebno interesantna. Jedno je pitanje finansiranja političkih partija, te u vezi sa tim pitanje odgovarajućih sankcija koje se protiv jedne partije mogu, odnosno ne mogu preduzimati. Drugo je pitanje trgovine mandatima i pitanje kupovine glasova na izborima. Treća stvar – pitanje, tiče se kako i koliko sve to utiče na opštu kriju moralu i širenje korupcije u jednom društvu.

1. Nekoliko problema u vezi finansiranja političkih partija

U nacrtu Rezolucije Evropskog Parlamenta o stanju Srbije, tj. o eventualnoj kandidaturi Srbije za članstvo u EU, kaže se upravo sledeće: „sprega interesa političkih partija i tajkuna, omogućava sistemsku korupciju“.¹²

O tome da je u Srbiji korupcija sistemskog karaktera, svedoči i izveštaj organizacije GRECO o stanju korupcije u Srbiji iz 2010. godine. Naime, nakon što je preduzela čitav niz zakonskih reformi, a po

⁷ www.glassrpske.com/vijesti/14/feljton/35311/lat/DEMOKRATIJA-Cin-radjanja-Demokratija-u-staroj-Grckoj.html

⁸ Denis Tomson; - Politička etika i javna služba, Službeni glasnik, prevod sa engleskog, Beograd, 2007. str. 78

⁹ Slobodan Jovanović; - „Država – knjiga prva – državna organizacija – poratna država“, Beograd, Geca Kon, 1936. str.198

¹⁰ Slobodan Jovanović, op. cit. str.. 199

¹¹ Zoran Milošević; - Političke stranke i korupcija; - „Politička revija“ 1/2007, str. 23-37

¹² U članku pod naslovom „EP:Srbija zaslужila kandidaturu, ali i kritike“ u dnevnom listu „Politika“ od 12.01. 2012. str. 06

preporukama iz prvog izveštaja GRECO-a iz 2006. godine,¹³ Srbija je 2010 godine bila podvrgnuta drugoj rundi evaluacije i tada su eksperti GRECO-a čitav svoj rad posvetili problematici političke korupcije, tj. finansiranja političkih partija. Tom prilikom, pomenuta evaluacija GRECO-a, isticala je čitav niz problema koje je potrebno bolje rešiti, a između ostalih stvari i sledeće: skratiti, odnosno fiksirati, precizirati koliko traje predizborna kampanja i odrediti da se finansijski izveštaj o predizbirnoj kampanji podnosi 10 dana nakon završenih izbora; odrediti tačan datum u godini kada se podnose finansijski izveštaji o radu, finansiranju stranaka; preciznije urediti pitanje poklona, kao i pitanje volonterskog rada u političkim partijama, kako se ne bi sve i svašta podvodilo pod poklone i volonterski rad, obezbediti da sve donacije političkim partijama koje prelaze određeni iznos, moraju biti obavljane putem bankarskih transakcija, itd.¹⁴

Politička korupcija uopšte međutim nije specifičnost samo Srbije. Ne može se u tom smislu mimoći Italija i italijanske afere karakteristične za devedesete godine prošlog veka. Mislimo tu pre svega na aferu „Čiste ruke“, koja je trebalo da simbolizuje moralno „pročišćenje“ i označi kraj perioda u kojem su političari indirektno, ali ponekad i direktno bili povezani sa kriminalnim podzemljem, koje ih je uglavnom finansiralo. Da li se i koliko u tom „moralnom pročišćenju“, nazvanom „čiste ruke“ uspelo, to je drugo pitanje, ali je izvesno da je ta afera označila „politički kraj“ nekih do tada tradicionalnih političkih opcija, oličenih u Demohrišćanskoj partiji.¹⁵

Pitanja vezana za političku korupciju, u najvećoj mogućoj meri se dakle vezuju za probleme finansiranja političkih partija, probleme, koji tradicionalno ostaju „tabu tema“ za srpsku političku i uopšte najširu društvenu javnost.¹⁶ Pitanje je u stvari da li i koliko ova oblast finansiranja političkih stranaka uopšte može biti potpuno regulisana, možda naročito, ako se ima u vidu to da su u jednom znatnom vremenskom periodu, političke stranke bile prinudene na različite vrste snalaženja i „poslovanja“, što je jednim delom i kao navika, ostalo da figurira i do dana današnjeg.

Neregulisana oblast finansiranja političkih stranaka, otvara zнатне mogućnosti različitim zloupotreba, odnosno događa se ono što se u teoriji naziva »klijentelizam«, gde je svaki političar – poslanik, ili stranka u celini,

¹³ Jovan Ćirić; -GRECO u borbi protiv korupcije; - „Strani pravni život“ 1-3/2006

¹⁴

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)3_Serbia_Two_E_n.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)3_Serbia_Two_E_n.pdf)

¹⁵ O aferi „čiste ruke“, videti na internet sajtu: http://en.wikipedia.org/wiki/Mani_pulite

¹⁶ Jovan Ćirić; - Problemi političke korupcije, - „Sociološki pregled“ 4/2008 str. 531-550

klijent svog bogatog, moćnog finansijera.¹⁷ To je i razlog zbog čega se u razvijenim, demokratskim zemljama pokušava pristupiti pravnom regulisanju ove materije finansiranja političkih stranaka, kako bi se predupredile sve praktične i teorijske, osnovane ili neosnovane špekulacije u vezi toga ko, kako i na koji način finanisra političke stranke.¹⁸ Novac u politici, na neki način uvek jeste svojevrsno demokratsko pitanje.¹⁹

Problem se u Srbiji međutim sastoji u tome što je finansijsku kontrolu političkih stranaka sprovodio Odbor za finansije Narodne skupštine.²⁰ Tu bi se moglo reći da stranke, tj. poslanici, odnosno političari, sami sebe kontrolišu, te na kraju naravno nikoga i ne kažnjavaju.²¹ Ali, problem u osnovi i nije toliko u tome, problem se pre svega sastoji u pitanju »šta nakon svega, šta kada se i otkrije da je jedna partija prekršila zakon, odnosno postupila koruptivno?«

Osim toga, pitanje finansija vrlo lako postaje ideološko, a ne knjigovodstveno-pravno pitanje. Setimo se samo vremena Slobodana Miloševića i finansiranja „Otpora“ i još nekih nevladinih organizacija i političkih stranaka,²² kada se finansiranje iz inostranstva od strane većine građana, analitičara, demokratske javnosti, nije doživljavalo kao nešto „nemoralno“, kao vid korupcije.²³ Drugim rečima, u jednom trenutku, jedna stvar je bila smatrana kao pozitivna i poželjna, a kasnije, ista ta stvar se

¹⁷ Smatra se da je ovo naročito karakteristično za Latinsku Ameriku, posebno za Kolumbiju, gde je svaki političar, na primer kandidat za poslanika dužan da za sebe i svoju kampanju pronade odgovarajuće, svoje sopstvene izvore finansiranja. (Videti o tome kod Ljubomira Paligorića; - Istorija Latinske Amerike; Beograd, 2003)

¹⁸ Ali, stvar je i ovde slična kao i kod političke odgovornosti, - komplikovana i neefikasna i bez pravih i adekvatnih sankcija, a više kao jedna moralna kategorija. Osnovni problem je u tome, kako to ističu i zapadni analitičari, što zakone treba da donose i primenjuju, odnosno da sprovode sankcije, oni na koje taj zakon i treba da se odnosi, a to su sami političari i njihove stranke. (O tome i Aleksandra Drecun - Finansiranje političkih stranaka – komparativni i pozitivnopravni aspekt – u zborniku radova „Korupcija osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu“, Beograd, 2007. str. 48)

¹⁹ Zorica Radović; - Novac u politici kao demokratsko pitanje; - „Strani pravni život“ 1-3/1996.

²⁰ O tome na primer Verica Barać; - Dominantna i marginalna korupcija u knjizi „Borba protiv korupcije u Srbiji“ Beograd, 2006. str. 29.

²¹ O tome Aleksandra Drecun, op.cit.str. 48.

²² O tome na primer i u knjizi Tima Maršala „Igra senki“ (prevod sa engleskog) Beograd, 2003.

²³ O tome isto tako videti i u tekstu Roger-a Cohen-a „Who Really Brought Down Milosevic?“, u listu „Nju Jork Times“, od 26.oktobra 2000. dostupno na internet adresi: <http://query.nytimes.com/gst/fulpage.html?res=9AODE6D81F3BFA15752E1A9889CBB638sec=8spon=8pagewanted=print>

tretira negativno. To naravno podstiče koruptivno, nemoralno ponašanje svake vrste.

S druge strane, zaista je teško boriti se protiv finansiranja partija iz inostranstva, zato što se tu u stvari radi o finansiranju koje se najčešće sprovodi od strane najbogatijih i najmoćnijih zemalja. Utvrdi se na primer da je jedna politička partija u Srbiji finansirana od strane SAD ili Nemačke, odnosno pojedinaca iz tih zemalja i onda šta? Sme li, tj. postoji li faktička mogućnost da organi jedne male zemlje kao što je Srbija, zemlje koja je i ekonomski i politički i vojno u podređenom, zavisnom položaju, preduzmu bilo kakvu efektivnu akciju. Akciju protiv američkih ili nemačkih štićenika, akciju protiv *de facto* američkih ili nemačkih interesa. Sve se u takvim situacijama jedino može prebaciti na teren ideoloških rasprava u kojima će pripadnici jedne partije, pripadnike neke druge partije, oslovjavati sa „izdajnici“ ili „strani plaćenici“, ali praktično ništa više od toga neće ni biti moguće. Čak se u stvari događa da se i sam pojam „izdajnik“ vremenom bitno menja, te da onaj koji biva finansiran iz inostranstva, biva tretiran, shvatan kao „napredni“, „liberalni“, demokratski, borac za ljudska prava, dok ovi drugi, koji nisu plaćeni iz inostranstva, postaju „nazadni elementi“, „nedemokrati“, ili makar konzervativci.²⁴

Na pitanje koliko Zakon o finansiranju može da smanji korupciju u samim partijama, Đorđe Vukadinović na primer odgovara: - Meni se čini kao da je taj zakon napravljen da stranke gura u korupciju, jer kako objasniti da one u predizbornim kampanjama troše i deset i dvadeset puta više novca nego što mogu da zarade na legalan način i što im prođe koz račune. Na drugo pitanje „odakle političkim partijama mnogo više novca van legalnih tokova, Vukadinović odgovara „Iz crnih fondova, od biznismena i krupnog kapitala, kako iz zemlje tako i iz inostranstva. Na to se žmuri, pošto i tajkunima i zapadu to odgovara.“²⁵

„Žmurenje“ se i inače pojavljuje kao problem kod funkcionisanja pravnog sistema uopšte, a naročito kada je reč o delatnosti javnih tužilaca, koji uprkos svim načelnim opredeljenjima i proklamacijama, često u stvari

²⁴ Isto je i kada se radi o finansiranju nevladinih organizacija, što uvek predstavlja posebno osetljiv problem. Dovoljno je sebe proglašiti demokratom, borcem za ljudska prava i onda se čak i sasvim otvoreno može reći da ste finansirani iz inostranstva i samim tim nemate „oreol“ bilo čega negativnog i svakom onom koji vam prebacuje da ste finansirani iz inostranstva, usta su jednostavno „zapusena“ (Smilja Avramov; - „Civilno društvo i nevladine organizacije – Alternativni model svetske zajednice“; - „Nova Evropa“ 2006.)

²⁵ www.nspm.rs/hranika/djordje-vukadinovic-brisel-i-zapad-hoce-deo-teritorije-srbije-i-ako-to-dobiju-nece-ih-bitи-briga-za-korupciju.html

„zažmure“.²⁶ To se može nazivati „oportunitet“, ili selektivnost krivičnog gonjenja, ali suština je u tome da pravda ipak ne mora biti dostižna u svim situacijama i za svakoga. Ako je to tako i kada se radi o nekim sasvim običnim krivičnim stvarima, jasno je da kada se radi o političarima i političkim partijama situacija sa „žmurenjem“ mora biti još znatno izraženija.

Postoji međutim još jedan problem, a to je problem, ekonomsko-finansijske krize, koja je naročito u ovom trenutku izražena. Sa jedne strane „nema se para“, a sa druge strane pojavljuje se neki bogati finansijer (domaći, ili inostrani) koji nudi donacije, znatna finansijska sredstva, koja će biti „ubrizgana“ u domaći platni promet, za štampanje plakata, letaka, za drugi propagandni materijal, za plate nekih mlađih ljudi koji obavljaju najrazličitije poslove u pojedinim strankama. Ko je taj koji će odbiti sve to, koji će biti baš toliki „puritanac“ i odbiti ponuđena sredstva. Taj će biti ocenjen kao „slabić“, „mlakonja“, u najboljem slučaju kao „legalista“²⁷ i čitava njegova politička budućnost i kredibilitet mogu biti ozbiljno dovedeni u pitanje. Postoji dakle evidentna „glad za stranim investicijama“²⁸, a strane investicije jesu i investicije i donacije za pojedine političke partije. Ko je zapravo taj koji može da bude baš toliki „puritanac“ i da ne prihvati neku investiciju, zato što je po sredi „prljav novac“.²⁹

No, čak i kada sve prethodno zanemarimo, postavlja se jedno drugo vrlo upečatljivo praktično pitanje, a to je pitanje kako kazniti jednu partiju? I jednog političara? Partija može naravno biti kažnjena novčano kao i svako drugo pravno lice, može joj biti izrečena tolika kazna da joj bude zaplenjen deo ili celokupna imovina, ukoliko se ona finansira iz nekih nelegalnih izvora, ali to praktično ne mora mnogo značiti, već može proizvesti samo to da je dотična partija primorana da štetu od te kazne u budućnosti opet

²⁶ Momčilo Grubač; - Načelo legaliteta u krivičnom procesnom pravu SFRJ; - "Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo", br. 3/88.

²⁷ Zanimljivo je da je svojevremeno Vojislavu Košunici „prišivana“ etiketa „legaliste“, ali to u jednom negativnom kontekstu. Njegovi politički protivnici nisu hteli da kažu da je on slabić, kukavica i mlakonja, već su govorili kako je on legalista. To vrlo upečatljivo govori o tome kako i koliko se u našoj političkoj javnosti vrednuju pravo i oni koji poštuju pravo.

²⁸ Miroslav Živković; - Nedostaci pravne države i suzbijanje kriminaliteta, u zborniku radova „Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta II“, izdanje Kriminalističko-policijske akademije, Beograd, 2007.

²⁹ Ovde bismo na primer mogli da imamo u vidu slučaj Kolumbije i Pabla Eskobara. Dotični, famozni mafijački bos, bio je izuzetno popularan u Kolumbiji, što uopšte ne treba da čudi, ako se ima u vidu da je njegov „biznis“ donosio između 2 i 3 milijarde dolara čistog prihoda, koji je ulazio u legalne tokove za igradnju infrastrukture. Jednostavno rečeno od tih para koristi nisu imali samo predstavnici organizovanog kriminala, već zapravo čitavo kolumbijansko društvo, a naročito najsiromašniji slojevi nezaposlenih radnika i seljaka u Kolumbiji. (Ljubomir Paligorić; - Istorija Latinske Amerike; - Beograd, 2003. str. 296-309.)

nadoknađuje iz tih istih ili nekih drugih sličnih nelegalnih izvora, samo sad u još većem obimu.³⁰

U suštini, ovde se pojavljuje problem potpune neefikasnosti sankcija za različite slučajeve političke korupcije. Tako na primer, sasvim obespokojava, kada čovek pročita intervju profesora Čedomira Čupića, člana Agencije za borbu protiv korupcije,³¹ gde on na pitanje „šta ćete raditi sa onim političarima koji uporno odbijaju da se povinuju odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa“, odgovara sledeće: „Prijavićemo ih OEBS-u i drugim međunarodnim institucijama“.³² Dakle ne ni policiji, ni tužilaštvu, već nekim međunarodnim institucijama. Ovo pokazuje totalnu nemoć države, kao i faktičko nepostojanje realnih mogućnosti da se država suprotstavi moćnim političarima i korupciji uopšte, korupciji, čiji su najznačajniji akteri i promoteri uglavnom političari (i političke partije). Čovek se s tim u vezi, bez preterivanja, može zapitati a čemu uopšte postojanje svih tih mogućih agencija i komisija, ako njihov cilj i uloga nije čak ni u tome da tužilaštvu podnesu krivičnu prijavu,³³ već da pojedince iz političkog ili ekonomskog establišmenta tuže određenim međunarodnim organizacijama.

Neko bi naravno mogao da pomisli kako bi rešenje moglo biti u tome da se politička partija za kršenja zakona o finansiranju, drastično kazni, na primer da se jedna partija čak i zabrani. Takvih zakonskih mogućnosti u pojedinim državama ima, na primer u Letoniji, gde je predviđena mogućnost da u slučaju kontinuiranog i alarmantnog kršenja zakona, jedna politička partija može biti ukinuta – zabranjena.³⁴ Međutim, veoma je teško, ako ne i praktično skoro nemoguće ukinuti – zabraniti jednu političku partiju. Slučaj sa zapadno-nemačkim komunistima to vrlo dobro ilustruje. Najpre je odlukom zapadno-nemačkog Ustavnog suda iz 1956. godine tzv. KPD bila zabranjena, a onda je 1968. pod imenom DKP formirana druga (ista) komunistička partija, koja je bila drugačija „samo“ po tome što je iz svog programa izbacila revolucionarno osvajanje vlasti.³⁵ Zamislimo u tom smislu Srbiju i situaciju sa eventualnom zabranom neke političke partije u Srbiji. Da

³⁰ Jednoj partiji budu zaplenjeni kompjuteri u njenim kancelarijama. Šta će ona uraditi? Izvršiće uvoz novih kompjutera, tj. dobiće donacije novih kompjutera.

³¹ Intervju Čedomira Čupića Politici od 07. aprila 2010.

www.politika.rs/rubrike/Politika/Funkcioneri-se-ponashaju-despotski.sr.html.

³² Isti intervju Č.Čupića od 07.aprila, na strani 06.

³³ Kažu da je u svoje vreme Čerčil govorio da ako ne želite da neki problem rešite, da je najbolje da formirate komisiju, radnu grupu, koja će taj problem da sagleda i analizira. To je čini se slučaj i sa Agencijom za borbu protiv korupcije.

³⁴ Zoran Stojiljković; - Partijski sistem Srbije; - Beograd, 2008, str. 183-184.

³⁵ http://en.wikipedia.org/German_Communist_Party

li bi se sve to završilo na sličan način – KPS bi vrlo brzo i jednostavno bio preimenovan u SKP - i naravno ništa se bitno ne bi dogodilo, promenilo, osim što bi simpatizeri imali osećaj, koji bi širili svuda u javnosti da su prevarili i vlast i državu i da su im faktički „doskočili“. Osim toga, ako jednu partiju drastično kaznite – zabranite zbog finansijskih mahinacija, to u javnosti uvek biva dočekano kao izraz političkih zloupotreba i akt nedemokratije, a od strane onih koji bivaju „zabranjeni“ to biva komentisano, „samoreklamirano“ u smislu: „vlast se nas plaši, pa nas zato zabranjuje kao svoje ideološko-političke suparnike, a ne kao one koji su učinili čitav niz finansijskih prestupa.³⁶ Tako se od običnih korupcionaša vrlo lako postaje žrtva nedemokratskog, totalitarnog režima. Osim toga, pravno gledano, politička partija je udruženje građana i ono se kao takvo teško može zabraniti, a što je na jedan drugi način bio slučaj i sa navijačima i njihovim organizacijama. Istina je da je kod navijača stvar bila još gora problematičnija, paradoksalnija, jer se nije radilo o formalno- pravno-registrovanim organizacijama, pa se nije ni znalo šta se zapravo zabranjuje – jedna neformalna, nepisana organizacija, što je absurd svoje vrste,³⁷ ali stvar ni kada su u pitanju formalno registrovane partije, ne mora biti mnogo jednostavnija, bolja, tj. drugačija. Uostalom, kako zabraniti jednu partiju? - Znači li to uhapsiti sve članove partije ili im zabraniti da se bave politikom, da drže sastanke i međusobno komuniciraju, tj. ukinuti im pasivno biračko pravo? A kako tek zabraniti partiju koju štiti neka strana moćna finansijska organizacija – država – ambasada?

U krajnjoj liniji, može se zabraniti samo jedna marginalna partija, kao što je to uostalom i bio slučaj u Nemačkoj sa KPD i DKP. Naravno, neko bi mogao prigovoriti da najčešće, tj. uvek stradaju, bivaju kažnjeni marginalci, a ne stvarni, najveći krivci, no ovo posebno dolazi do izražaja kada se radi o politici i političarima, tj. političkim partijama.³⁸

U svakom slučaju, kao problem uvek ostaje (staro) pitanje – kako i od čega se zapravo finansiraju političke partije, i u svetu i u Srbiji? U Španiji i Francuskoj svega 2% građana su uopšte članovi neke partije, a partijske

³⁶ Često su se kod nas najobičniji kriminalci, učinoci imovinskog kriminaliteta predstavljali kao (političke) žrtve prethodnog režima, a po sistemu „mene nisu hapsili zbog ’lopluka’ već zbog politike“.

³⁷ www.vesti.rs/Vesti/Ustavni-sud-Ne-odlucujemo-o-zabrani-navijaca.html.

³⁸ Ima li međutim potrebe kažnjavati, zabranjivati marginalce (u politici) i praviti od njih žrtve, velikomučenike i praviti im svojevrsnu reklamu, ili marginalce treba jednostavno ignorisati. Ovo se naravno odnosi prvenstveno na ideološke protivnike, a ne bi trebalo da važi i za one koji čine finansijske prestupe i finansijski kriminal, te bi se u vezi sa tim moglo reći da bi trebalo razdvojiti privredni (finansijski) kriminal od političkog (ideološkog), no problem je u tome što kada je reč o politici, pre ili kasnije sve se završava u političko-ideološkoj frazeologiji.

članarine se, kreću do 5% ukupnih partijskih prihoda, dok sa druge strane, članarine u Nemačkoj idu i do 30%, a u Holandiji i do 60% partijskih prihoda, dok prema nekim procenama, članarina kod britanskih laburista predstavlja 17% ukupnih prihoda, a ostatak su državne subvencije.³⁹ U Srbiji, međutim, postoji i nešto što bi se moglo nazvati „partijski porez“. Naime, postoji napisano pravilo da svaki stranački funkcijer, koji je kao takav, kao predstavnik svoje partije, izabran na neku javnu, državnu funkciju, da je on dužan da svojoj partiji, plaća porez, odnosno da od plate koju dobija odvaja jedan, manji ili veći deo. Kažu da je kod DS-a to 5%, kod SPO-a 3%, kao i kod SPS-a 3%.⁴⁰ Takva praksa nije nepoznata ni u svetu, ona je postojala i u Nemačkoj, ali je tamo komitet eksperata za partijske finansije, još 1983. takav partijski porez ocenio kao neustavan.⁴¹ Drugo je naravno pitanje da li se takva ocena, presuda, poštuje, odnosno da li i koliko partije sve to poštaju, ali je jasno da je praksa „partijskog oporezivanja“ vrlo problematična i sa političkog i sa moralnog stanovišta. Ako je neko prinuđen da plaća „partijski porez“ onda to znači da je on izabran da bude na tom mestu ne po svojim kvalitetima, već samo zato što ga je (njegova) partija tu postavila. Zbog toga on mora da bude i zahvalan i poslušan toj „svojoj“ partiji, a to znači da uvek sprovodi „partijsku liniju“, ne dakle da glasa po svojoj savesti, već onako kako mu se kaže da treba da glasa. To je naravno višestruko loše za jedno društvo, jer, između ostalog, pre ili kasnije to dovodi do namerno loše kadrovske politike – na odgovorna mesta biraju se, postavljaju neznalice i neradnici, loši, nesposobni kadrovi i to oni koji su sasvim svesni toga da su loši, te da upravo zato moraju da čute i trpe i rade onako kako im se kaže. Za jedno društvo i za funkcionisanje društvenih institucija to je višestruko negativno i u stvari generiše sveopšte kvarenje morala, sveopštu korupciju.

2.Trgovina mandatima i kupovina glasova

Pitanje da li je jedan poslanik vlasnik svog mandata, ili je vlasnik mandata politička partija sa čije liste je on izabran, zaokupljala je i zaokuplja pažnju srpske društvene javnosti, čak tako i toliko da su o tome svoje mišljenje davali i Ustavni sud Srbije, Ustav Srbije iz 2006., ali i Venecijanska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope, ocenjujući kako je rešenje iz Ustava iz 2006. problematično, jer je suprotno principu slobodnog mandata u evropskoj praksi.⁴² Sve u svemu, u evropskoj praksi se zaista ne može

³⁹ Zoran Stojiljković; - Partijski sistem Srbije, op. cit. str. 159-160

⁴⁰ Blic 07.02.2004. – citirano prema Zoran Stojiljković, - op.cit. str.159

⁴¹ Ibidem

⁴² Nenad Vuković: Ustavne granice „partijskog“ mandata dostupno na www.nspm.rs/srbija-medju-ustavima/ustavne-granice-qpartijskog-mandata.html

pronaći rešenje po kojem je partija vlasnik poslaničkog mandata i po kojem partija može da menja „neposlušnog“ poslanika, iako, ima i onih koji ističu da je koncept slobodnog mandata pomalo anahronizam, ma koliko da je formalno (ustavom) priznat.⁴³ Jer, političke partije danas predstavljaju osnovni, najvažniji, element (funkcionalisanja) političkog života jednog društva. U svakom slučaju, partije su danas značajnije nego što su to pojedinci poltičari, poslanici – politički život, naročito demokratski, višestranački, može se zamisliti bez ovog ili onog pojedinca, ali ne i bez političkih partija, zbog čega ima osnova da se zaključi kako sloboda raspolažanja mandatom ipak ne može biti data pojedincima, poslanicima, naročito ne u apsolutnoj meri.⁴⁴ Jedan od argumenata za takav stav mogao bi biti i u tome što bi to moglo dovesti do širenja trgovine – korupcije u političkom životu. Poslanici bi prelazili iz jednog u drugi tabor, za odgovarajuću sumu novca, što bi politički život pretvorilo u neku vrstu vrlo profane pijace. Zaista, šta sprečava jednog poslanika, ako je on potpuni vlasnik svog mandata, da postupa tako kao da je na pijaci?

Sem moralne odgovornosti, poslaniku u Skupštini Srbije ne preti ama baš nikakava sankcija zato što menja dres usred utakmice.⁴⁵ U suštini, osnovni problem kod politike i političara je upravo to što je najveći deo sveukupne njihove odgovornosti zasnovan na moralnoj odgovornosti. Ispostavlja se da je za političare najveća kazna to što eventualno u budućnosti više neće biti izabrani na odgovarajuću funkciju. To je međutim nedovoljno, pogotovo zato što kada dođe vreme izbora, vreme kada ih može sustići kazna za nemoralno, korpcionaško ponašanje, mnogo nekih drugih, ideoloških floskula i medijskih manipulacija, dolazi do izražaja, pa se mnogo toga u glasačkom telu, jednostavno zaboravi.⁴⁶ Zaboravi se ko je sve bio umešan u koje korpcionaške skandale, a u prvom planu se nalaze neke druge teme, kao što su teme: ko će nas brže uvesti u Evropu, ili kolike će biti plate i penzije, pa čak i to ko je lepši, simpatičniji, prijemčiviji za širu publiku.

⁴³ Milan Matić; - Političko predstavljanje: razmatranja u oblasti političke teorije; Beograd, 1974

⁴⁴ Ipak, ima vrlo jakih i ubedljivih kontraargumenata, a najvažniji kontraargument ovde bi u stvari bio taj da ako bi partije bile iznad poslanika, ukoliko bi partije bile vlasnici poslaničkih mandata, onda ne bi ni bilo potrebno birati 100, ili 150, ili 250 poslanika. Dovoljno bi bilo izabrati po jednog predstavnika (poslanika) za svaku parlamentarnu partiju, a on bi raspolažao određenim brojem glasova, akciju, kao na nekakvoj skupštini akcionarskog društva. To bi narodnu skupštinu pretvorilo u akcionarsku skupštinu, što bi zbnačilo dalje profanisanje i u moralnom i u svakom drugom smislu bilo višestruko negativno. O tome i Jovan Ćirić; - Problemi političke korupcije; - „Sociološki pregled“ 4/2008. str.540

⁴⁵ www.vesti.rs/Politika/Trgovina-mandatima-bez-kazni.html

⁴⁶ Nataša Mrvić-Petrović; Jovan Ćirić; - Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike; - Beograd, 2004.

Pojedini analitičari, u vezi sa poltičkom odgovornošću, naročito kada je u pitanju Srbija, kažu i sledeće: „kada bi naše društvo bilo demokratsko, onda bi u njemu preovladivala rasprava o tome da li je došlo do realizacije preduzetih ili predloženih ciljeva, međutim, pošto to nije tako, kod nas u javnom životu preovlađuju načini da se odgovornost izbegne“.⁴⁷ Ovoj konstataciji se u principu nema šta zameriti, osim da uopšte ne mora biti reči samo o Srbiji i srpskim društvenim i političkim uslovima. Zapravo, problem političke (ne)odgovornosti, uopšte nije karakterističan samo za Srbiju, već i za mnoga druga društva sa znatno dužom demokratskom tradicijom. U vezi sa tim moramo ovde pomenuti i Veliku Britaniju i tzv. Nolanov komitet. 1994. godine, tadašnji britanski premijer Džon Mejdžor, formirao je poseban Parlamentarni Komitet za standarde u javnom životu. Komitet je takođe poznat i pod imenom Nolanov Komitet, po imenu Lorda Nolana, prvog predsednika tog komiteta, koji je osnovan sa ciljem da odgovori na sve učestalija neetička ponašanja – postupke pre svega članova Parlamenta, prvenstveno u smislu prihvatanja odgovarajućih novčanih sredstava da bi se postavila odgovarajuća Parlamentarna pitanja.⁴⁸

Osim toga, u V. Britaniji je u čitavom 20. veku u samo dva slučaja – 1924. i 1979. Parlament izglasao nepoverenje Vladi, a u svim drugim slučajevima je bilo obrnuto – Vlada je bila ta koja je raspuštala Parlament, procenjujući koji je trenutak najpovoljniji za raspisivanje novih izbora.⁴⁹ Tako se u suštini ostvaruje primat Vlade i izvršne vlasti nad Parlamentom, zakonodavnom vlašću, pa se tako i pitanje političke odgovornosti relativizuje i minimalizuje. Pokazuje se da ni britanski političari i parlament nisu imuni na izazove koji su slični i kada je reč o Srbiji, što u stvari govori o samoj prirodi politike kao takve, političke odgovornosti uopšte i morala u politici.

Sama trgovina mandatima je u osnovi posledica odluke da vlasništvo nad mandatima pripada poslanicima, a ne partijama. U vezi sa tim treba reći da se u političkoj i ustavnoj teoriji smatra da je zamena imperativnog, slobodnim mandatom jedna vrlo važna tekovina Francuske buržoaske revolucije, te makar i zbog toga uvođenje neke vrste imperativnog mandata kroz odredbu da partije mogu smenjivati neposlušnog poslanike, nije dobro rešenje.⁵⁰ To međutim otvara mogućnost da oni, tj. njihov glas bude kupljen,

⁴⁷ Vladimir Milutinović, - Teorija političke odgovornosti; - dostupno na internet adresi www.filozofijainfo.com/u%setnji%20politika/vm2_teorija_politicke_odgovornosti.htm.

⁴⁸ www.public-standards.gov.uk/about.html

⁴⁹ Miroslav Živković; - Funkcionisanje britanskog dvostranačkog parlamentarizma; - „Pravni život“ 12/2003, str. 812.

⁵⁰ O tome na primer Zlatija Đukić-Veljović; - Ogledi o političkom predstavništvu i izborima; Pravni fakultet u Beogradu, 1995. str. 56-57 (Citirano prema Miodrag Jovanović; - Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbija, - u zborniku radova

a sam poslanik – političar korumpiran. U tom smislu, programski direktor Transparentnosti Srbija Nemanja Nenadić kaže da je prelazak poslanika iz jedne u drugu stranku pojava koja se "često povezuje s korupcijom", ali je isto tako ukazao da je "od prelaska iz jedne u drugu stranku za vreme trajanja mandata, što je svakako nepoželjna pojava, još opasnija situacija kada pojedini poslanici zastupaju interes moćnika, a da to javnosti nije poznato, a to se događa kada poslanik glasa onako kako mu se naredi iz vrha njegove stranke. Jednostavno nema idealnog rešenja problema "vlasništva nad mandatom".⁵¹ Pitanje je svakako višezačno i ne može se reći da ne postoje nikakve dileme u vezi toga šta je bolje, a šta gore.

Postoji međutim još jedna druga pojava, koja takođe može u korupcionaškom smislu kompromitovati političke partije, političke izbore, politički život. Radi se o „kupovini glasova“. U Srbiji su zabeleženi čak i slučajevi direktnе, otvorene prodaje glasova. Prodaja glasačkog prava na lokalnim ili republičkim izborima, čak i potpuno javna, putem Interneta, nije nezakonita, ali je nelegitimna, društveno neprihvatljiva, predstavlja poraz demokratije i "moralno samoubistvo", ocenili su neki stručnjaci u izjavama Tanjugu. Oni su se oglasili povodom slučaja izvesnog Slaviša Vasiljevića, koji je svoje glasačko pravo javno ponudio na prodaju. Privatni preduzetnik Slaviša Vasiljević iz Kragujevca ponudio je svoje glasačko pravo na prodaju, na jednom aukcijskom sajtu u zamenu za novac, sa početnom cenom od 2.000 dinara, koja je skočila na 80 evra.⁵² Ovo međutim nije samo jedan bizarni događaj, to je u stvari jedna vrlo rečita slika opštег stanja u društvu i kada je reč o moralu i kada je reč o politici, političarima i njihovom ugledu, ali prvenstveno kada je reč o stanju korupcije, odnosno o tome kako i koliko su političke partije u Srbiji generisale sveopštu korupciju i krizu morala. Do sada je možda i mogla u prikrivenoj formi da funkcioniše ponuda koja je dolazila od strane političara, a po sistemu: „glasajte za nas, pa ćete dobiti...“ U budućnosti će izgleda biti na delu ponuda-pitanje, koje dolazi sa suprotne strane: „Šta ću (koliko) dobiti ako glasam za vas?“⁵³ Zbog čega je to samo po sebi loše? Pa, između ostalog i zato što će na izborima u budućnosti pobedivati samo oni koji mogu da ponude veću cenu za jedan glas, tj. oni koji imaju više para, oni će moći da opstanu na političkoj sceni. A to znači da će oni koji finansiraju političare i političke partije, bez obzira kako su do

⁵⁰ „Korupcija, osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu; - priredio Goran Ilić; Pravni fakultet Beograd, 2007, str. 36)

⁵¹ <http://forum.burek.com/i-trgovina-mandatima-korupcija-t29404.html>

⁵² www.blic.rs/Vesti/Politika/188866/Prodaja-glasova-drustveno-neprihvatljiva-i-melegitimna

⁵³ Istina je da u svesti jednog prosečnog građanina, glasača, uvek postoji to pitanje – šta će biti ako pobedi „ta i ta“ partija, šta ću ja dobiti, te da li da glasam za tu partiju?

tih para došli,⁵⁴ direktno kupovati glasove pojedinačnih glasača, te da će oni vladati svekolikim društvom i u ekonomskom i u političkom i u svakom drugom pogledu. Politički život tada prestaje da bude pitanje ideja i nadmetanja ideja, a postaje samo i jedino pitanje novca i nadmetanje po sistemu ko ima više novca. Cinik bi rekao da samo naivni to do sada još nisu shvatili, te da u stvari nastupa postmoderno vreme otvorene, ogoljene kupoprodaje svega i svačega, kupoprodaje, koja uvek jednim svojim delom podrazumeva i otvorenu korupciju. Uostalom, ako živimo u vremenima sveopšte privatizacije, kada je sve na prodaju, zbog čega se ne bi prodavao i svoj sopstveni glas na izborima?

Ipak, u teoriji se uglavnom smatra da je kupovina glasova jedan vid izborne prevare a jedan od najpoznatijih slučaja kupovine glasova, dogodio se u Engleskoj još 1768. godine, kada su trojica "erlova" – aristokrata, potrošili svaki po 100.000 funti da bi pobedili na izborima – osvojili mesto u Parlamentu, što je do danas ostalo zapamćeno kao svojevrsna prevara – manipulacija. Zanimljivo je pri tome i to da se u nekim, istina retkim zakonodavstvima, smatra da su razna čašćavanja za dat glas dozvoljena stvar, tj. da se kupovina glasova smatra legalnom stvari.⁵⁵

U najnovija vremena, posebno je zanimljiva situacija u vezi sa kupovinom glasova u Bugarskoj. Tamošnji mediji javljaju da su glasačima u Plovdivu, oni koji kupuju glasove, nudili – delili po 30 evra za predsedničke, odnosno 15 evra za lokalne izbore, dok je u romskim naseljima u Plovdivu, taj glas vredio 100, tj. 50 evra. Agitatori koji su bili uključeni u ovaj posao, pre davanja novca, tražili su da se glasači zakunu pred Kuronom.⁵⁶ Za te događaje u Bugarskoj, zainteresovao se i američki State Department, koji je pozivajući se na bugarske izvore, tj. pisanje bugarske štampe, procenio da je na izborima u oktobru 2007. za direktnu kupovinu glasova potrošeno oko 150 miliona dolara, te da su u petak, neposredno pred izbore, dileri droge u Perniku, ali i nekim drugim gradovima, za trenutak ostavili drogu po strani i krenuli u kupovinu glasova, kako bi naravno za sebe kupili odgovarajuću političku poziciju, moć i "nedodirljivost".⁵⁷

⁵⁴ Pokazuje se tako, između ostalog, da je finansiranje političkih partija vrlo dobar način za „pranje novca“.

⁵⁵ http://en.wikipedia/wiki/Electoral_fraud

⁵⁶ www.naslovi.net/2011-10-24/politika/koza-i-kupovina-glasova-na-bugarskim-izborima/2902198

⁵⁷ Oktobarski lokalni izbori u Bugarskoj 2007. godine, bili su praćeni i brojnim drugim krivičnim delima, nasiljem, podmetnutim bombama, ubistvima kandidata na izborima, itd. O svemu tome u knjizi autora Antoanete Tzoneve i Svetoslava Georgieva: - „Mayors on Lease – Vote-buying at Local Elections in Bulgaria“ – 5. knjiga – Risk Monitor Foundation, 2010.

U čitavoj ovoj priči o kupovini glasova, na svoj način je zanimljivo i pitanje – kako i na koji način se oni koji “kupuju” glasove obezbeđuju da će oni čije su glasove kupili, zaista glasati tako kako su obećali. Putem odgovora na to pitanje, mi u stvari dolazimo do toga da je kupovina glasova, zapravo jedan vid prevare. Hoćemo da kažemo sledeće – ja kao glasač mogu da obećam onome koji mi daje pare, da ću glasati za njega, ali, šta me sprečava da glasam za nekog drugog, odnosno šta me sprečava da ne uzmem pare i od drugih ponuđača - kupaca, šta me sprečava da se “obećam” i drugima koji mi nude pare? Možda pre svega i ponajpre strah od kazne, od osvete onoga koji mi je dao pare, koji je kupio moj glas.⁵⁸ No, pitanje je u stvari kako taj može znati za koga sam ja uistinu glasao, odnosno kako se on obezbeđuje po tom pitanju za koga ću glasati? Obezbeđenje time što ću se prethodno zakleti na Kuranu ili Bibliji, sasvim je nedovoljno i praktično ne znači ništa ni onome koji se zaklinje, ni onome koji traži zakletvu.⁵⁹ Potrebno je nešto čvršće, uverljivije. To na primer može biti tako da glasač nakon što popuni svoj glasački listić, svojim mobilnim telefonom sve to snimi, te onda svom kupcu, kupcu svog glasa, pokaže taj snimak kao dokaz za koga je glasao. Drugi način – sistem može biti i sledeći: “kupac” svom “glasaču” da već popunjeni listić, a glasač njemu vrati prazan listić koji dobije od biračkog odbora kada dode na glasačko mesto. Potrebno je tj. dovoljno je samo to da prvi glasač ne ubaci svoj listić u kutiju, već da prazan listić vrati u centralu i onda taj listić “kruži”. Na kraju poslednji glasač, ubaci dva listića i sve je u redu, svi su listići na broju. O čemu sve to govori? Govori, između ostalog i o tome da je “kupoprodaja” glasova ipak jedan vid izborne prevare. Takve prevare po pravilu mogu biti ostvarene nakon nekih procedura i mehanizama, koji i sami za sebe predstavljaju posebne vrste prevara. Potrebno je naravno da svaka partija ostvari znatno veći stepen pozornosti - kontrole svojih članova na glasačkim mestima, no jednu stvar – obavezu bi ipak trebalo uspostaviti: pred ulazak na glasačko mesto trebalo bi da glasači moraju ostaviti svoje mobilne telefone (o fotoaparatima da i ne govorimo) kako bi se sprečilo da snimanjem glasačkog listića “dokazuju” za koga su glasali. Čini se da je to relativno jednostavno, lako sprovodivo, a da je istovremeno važnije za obezbeđivanje regularnosti, glasanja, fer atmosfere na glasanju, nego što su to na primer providne – plastične glasačke kutije.

Kupovina glasova se kao politička praksa može ogledati i u jednom drugom, manje-više prenosnom smislu. Smatra se naime da je na svoj način, u koruptivnom smislu problematična i jedna druga pojava, a to je pojava da

⁵⁸ To naravno potvrđuje da se kupovinom glasova bave ljudi iz sveta kriminala i to naročito onog organizovanog kriminala, koji naravno izaziva strah.

⁵⁹ Jednostavno rečeno, „kupovina glasova“ je jedna ne mnogo moralna stvar, te oni koji se time bave, bez obzira da li prodaju, ili kupuju glasove, nisu mnogo bogobojažljivi ljudi, te im zakletva sama po sebi ne znači ništa.

političari u predizbornim kampanjama obilaze industrijske, privredne pogone, ili bilo koje druge radne ustanove, te da tamo na bilo koji, čak i sasvim indirektni način sprovode agitaciju. Smatra se da je to nefer postupak, koji najčešće dolazi od strane partija koje se nalaze na vlasti, a isto tako praksa pokazuje da je ovo naročito prisutno u bivšim socijalističkim državama, kao što su na primer Srbija, ili već pominjana Bugarska.⁶⁰ Ovde je sporno to što (vladajući) političari kada se nađu u poseti jednom preduzeću, na indirektni, a ponekad čak i direktni način, šalju poruku svima zaposlenima: "Vaše preduzeće smo izabrali između mnogih drugih, što znači da sa njim imamo neke posebne planove. Ako glasate za nas, vaše preduzeće, će dobro proći nakon sledećih izbora – i vaši direktori i vi lično možete se nadati opipljivom ekonomskom benefitu i prosperitetu."⁶¹ Zaista se ovde može govoriti o svojevrsnoj kupovini glasova, odnosno o nefer, nemoralnim postupcima u jednoj predizbornoj kampanji.⁶²

Kupovina glasova bi se drugačije mogla nazvati i potkupljivanje (korumpiranje) glasača, što samo po sebi implicira korupciju kao takvu. Međutim, ovde je problem i u sledećem: što su građani u jednom društvu siromašniji, to je njihov glas jeftiniji i lakše se može kupiti. Siromašan, nezaposlen glasač spreman je da za manje pare proda svoj glas, a to onda znači da se partijama, političarima, onima koji kupuju glasove više isplati da imaju posla sa siromašnima, čiji su glasovi jeftiniji, nego sa bogatim građanima koji su samim tim ipak nezavisniji i manje potkupljivi. To nas dovodi u paradoksalnu situaciju: jednoj partiji koja se nalazi na vlasti ukoliko želi da ponovo bude na vlasti, se ne isplati baš mnogo da napravi prosperitet i da građane, glasače učini bogatijim, jer će njihov glas i u bukvalnom i u prenosnom smislu tada postati skuplji. U pitanju je unutrašnja protivurečnost demokratije kao takve.

U svakom slučaju, bez obzira kako definisali "kupoprodaju" glasova, kao prevaru, kao korupciju, ili nekako drugačije, čini se da je ovde jedan od najvažnijih problema u tome što sve to stvara jedan vrlo ružan utisak u najširoj javnosti o politici i političarima i da deluje kao negativan primer na širenje sveopštete korupcije. Tako dolazimo do trećeg aspekta, do pitanja o kojem ovde želimo da govorimo, a koji bismo mogli da nazovemo kao "političari kao negativan primer – uzor".

⁶⁰ O tome u već citiranoj knjizi Antoanete Tzoneve i Svetoslava Georgieva.

⁶¹ Ovo može imati naročitog značaja u vremenima ekomske krize, kada je velika stopa nezaposlenosti.

⁶² Svojevrsnu agitaciju ovde uopšte ne moraju da vrše političari, već rukovodstvo, menadžment jednog preduzeća, a po sistemu: „Ljudi, ako ne pobede ovi (xy) mi propadosmo, nećemo dobiti onaj posao, one kredite...“

3. Političari kao negativan primer - uzor

Političari u Srbiji bi trebalo da prednjače u borbi protiv korupcije savesnim obavljanjem funkcija,⁶³ rečeno je na jednom stručnom skupu nedavno u Beogradu. Tome se naravno u principu nema šta prigovoriti. No to „trebalo bi“, to je jedna stvar, a to kako zaista jeste u stvarnosti, to je druga stvar. Osim toga, ponekad se može postaviti i pitanje da li i koliko nešto nekom političaru predstavlja minus, a koliko mu je to u stvari plus. Na primer, povodom nekih postojećih ili eventualnih, potencijalnih seksualnih afera, mediji u Srbiji, sproveli su jednu improvizovanu anketu, istraživanje, pa je tako na primer, jedna sagovornica odgovorila da misli da im je to plus, jer ako se pojavi neka afera, onda ljudi više razmišljaju o političarima, a to je ono što oni u principu i žele. Druga sagovornica kaže da im je to minus, jer oni treba da budu uzor drugima i kao osobe i kao političari.⁶⁴

U stvari moglo bi se zaključiti da su i jedna i druga ispitanica ovde na svoj način u pravu, jer živimo zapravo u vremenima sveopšte relativizacije svega i svačega, pa i morala i moralnih načela. Živimo u stvari u vremenima medijskih manipulacija, u vremenima u kojima forma često nadomešta suštinu stvari, u kojima je marketing, dobra reklama i to kako je nešto prezentirano i upakovano, važnije od svake suštine. Nije važno da li je nešto dobro ili loše, već kako je to prikazano u medijima. Poznata fraza da je i loša reklama u stvari dobra reklama, rečito govori o suštini današnjeg moralnog paradoksa uopšte, gotovo kao kod Orvela – dobro je ono što je loše, a loše je ono što je dobro. Ili, nije važno šta se priča, važno je da se priča, upravo onako kako i kaže prva sagovornica u malopre citiranoj anketi. Uostalom, suština svakog marketinga, reklame kao takve, jeste u tome da nešto bude prikazano, predstavljeno kao dobro, a to se postiže najčešće na taj način što se o tome priča, diskutuje, polemiše, rečju pamti. U tom smislu bi se moglo reći da u principu, pa ni kada se radi o političarima nema loše reklame, što su oni, izgleda pre svih drugih i shvatili. Odnosno, hoćemo da kažemo sledeće: to što je jedan političar uhvaćen u nekoj nečasnoj raboti, aferi, to za njega lično najčešće ne predstavlja problem, to za njega, pa čak ni za njegovu partiju ne mora biti loša reklama, ali, nema sumnje jeste loša reklama za moralne vrednosti koje treba poštovati i kojih se u jednom društvu treba pridržavati. Na pojedinačnom nivou nešto samo po sebi ne mora biti toliko mnogo negativno, ali na opštem planu- nivou, na nivou nečega kao pojave, to može biti i te kako loše i štetno. To kada neko nešto ukrade na pojedinačnom nivou ne mora biti tretirano kao posebno negativno –

⁶³ www.blic.rs/294631/Politika/Politicari-bi-trebalo-da-budu-primer-u-borbi-protiv-korupcije.html

⁶⁴ www.vesti.rs/Feljton/Seksi-afere-politicara-plus-ili_MINUS.html

ukradena stvar jednostavno iz ruku (pritežanja) jednog lica, pređe u ruke, pritežanje drugog lica – sa opštedruštvene tačke gledišta taj pojedinačni slučaj nije od nekog posebnog značaja, ali stvar dobija poseban društveni značaj, ako pojava krađe postane posebno učestala,⁶⁵ masovna, te je tako i sa moralom i sa nemoralom uopšte, a naročito kada je reč o moralu političara.

Problem kod političke korupcije ogleda se u tome što, političari uvek, a naročito, ako su nemoralni, ako su korumpirani, predstavljaju loš primer za najširu javnost koja onda rezonuje: »ako mogu oni koji su na vrhu, zašto to ne bih mogao i ja?« Tako se događa da sa jedne strane politika postaje utočište nemoralnih, onih koji ni na koji drugi legalni, regularni način nisu u mogućnosti da ostvare bilo kakav uspeh, prosperitet u bilo čemu. Sa druge strane, primeri nemoralna, koji tada dolaze sa vrha društvene piramide, od strane političara, počinju da deluju „zarazno“ na sve druge i da dovode do sveopštег kvarenja društvenog morala, do dominacije koruptivnog načina razmišljanja u najširim slojevima stanovništva.⁶⁶ Političar za koga „svi (sve) znaju“ da je nemoralan, da je finansiran iz inostranstva, da je promenio mnogo partija, da je faktički prodao svoj mandat, svojim primerom pokazuje drugima da se može ostvariti (finansijski) uspeh na krajnje problematičan način, a da pri tome niko ne sme i ne može da mu ozbiljno postavi bilo kakvo pitanje. U osnovi, svaki moralni problem uvek u određenom smislu jeste pre svega problem primera, pozitivnog ili negativnog. Odnosno svako moralno vaspitanje se uvek može vezivati za neki dobar ili loš primer.

Zanimljivo je i to da neki analitičari ističu i to da političari po prirodi stvari ne mogu biti (mnogo) moralni, odnosno ne mogu delovati (dejstvovati) moralno. Političari se nalaze uklješteni između partijske discipline, medijske discipline i savremenih zahteva (potreba) medija, populizma, tj. onoga što običan građanin želi da čuje, a ponekad čak i patološke želje za vlašću. Fareed Zakaria⁶⁷ u svojoj knjizi „Budućnost slobode“ (Future of Freedom) okrivljavao je upravo samu demokratiju za nemoral političara, jer su političari u najvećoj meri ophrvani željom -težnjom - potrebom da uvek

⁶⁵ Ili, da kažemo to i na ovaj način: kriminala je uvek bilo i biće ga, ali je pitanje da li ga i u kolikoj meri, odnosno koliko masovno ima. Jedno pojedinačno krivično delo jeste naravno vrlo velika negativnost za onoga koji je oštećen krivičnim delom, ali, sa opštedruštvene tačke gledišta, naročito ako se radi o sporadičnom slučaju, o izuzetku, sve to nema neki veliki društveni značaj. Društveni značaj to dobija tek kada postane učestalo, masovno, ili kada biva učinjeno od strane neke osobe koja je opštepoznata, odnosno kada se radi o tome da jedno delo ne biva otkriveno – sankcionisano, a to se baš upravo kod političara vrlo često i događa. Oni su sa jedne strane poznate ličnosti, a sa druge strane njihova nedela često ostaju nesankcionisana, što jeste loš primer i šalje (ne)odgovarajuću poruku svima.

⁶⁶ Jovan Marić; - Kakvi smo mi Srbi – prilozi za karakterologiju Srbija; - Beograd 1998.

⁶⁷ Novinar i kolunista u „Newsweek“-u.

budu reizabrani, zbog čegu su oni, tj. političari prinuđeni da lažu, da se dodvoravaju biračima i da se u osnovi služe najrazličitijim prevarama.⁶⁸

U vezi sa svim ovim neki čak prave poređenje, pa, sa znatnim cinizmom kažu da političari podsećaju na prodavce polovnih automobila, jer je i jednima i drugima neophodno da, makar pomalo lažu. Prodavci polovnih automobila, makar samo prečutkuju nedostatke onoga što prodaju, a političari takođe lažu u vezi onoga što nude na tržištu političkih ideja.⁶⁹ Ako bi čovek bio uvek i jedino potpuno iskren, on ne bi bio u stanju da bilo šta proda, odnosno da nekoga ubedi u ono što mu nudi, bilo da je to neki proizvod, bilo da je to neka ideja.

U stvari je, kada je o politici, političarima i političkim partijama reč, problem u tome što se oni nalaze u centru medijske pažnje, što svi pričaju i komentarišu ono što oni rade, bez obzira da li je to dobro ili loše. Popularnost, odnosno medijska pažnja koju izazivaju političari znači pre svega to da ono što oni rade biva „kopirano“ i prihvaćeno kao standard koji se sledi, koji se podražava. Mehanizam je uvek vrlo jednostavan: „kada mogu oni koji su na vrhu, kada se njima nešto toleriše, zbog čega to ne bi bilo tako i kada su u pitanju mali, obični ljudi, koji su po prirodi stvari u većoj meri ophrvani egzistencijalnim problemima?“. Nijedan političar na primer, nije lično suočen sa problemom nezaposlenosti i siromaštva, te u tom smislu kada on bude uhvaćen u nekakvom korupcionaškom skandalu, onda vrlo veliki broj običnih, siromašnih ljudi, od kojih su mnogi nezaposleni, razmišlja po sistemu: „ako može on, zašto ne bih mogao i ja – ako je njemu koji je i inače bogat, moralno dozvoljeno, zašto meni koji sam siromašan, to ne bi bilo dozvoljeno?“ Kada vidi da u vrlo velikom broju slučajeva nemoralne, nelegalne delatnosti političara prolaze bez ikakve osude, običan čovek, makar samo podsvesno počinje da prihvata da to znači da je došlo do izvesne promene morala, te da ono što je do skora bilo zabranjeno, sada postaje dozvoljeno, čim se ne kažnjava. Broj kršenja i kršitelja pravnih i moralnih normi se širi i sve postaje vrlo masovno, što naravno dovodi do slabljenja moralne snage jedne pojedinačne pravne norme – zapovesti, odnosno do toga da se protiv svega toga sve teže može boriti, čime se krug dalje širi i zatvara, a ono što je inače nemoralno i nelegalno biva inaugurisano, doživljeno, kao nešto sasvim normalno i moralno.⁷⁰

⁶⁸ www.southsearepublic.org/article/1183/read/political_morality

⁶⁹ <http://thinkinghard.com/politics/WxyPoliticiansHaveToLie.html>

⁷⁰ Jovan Ćirić; - Društveni uticaji na kaznenu politiku sudova; Beograd, 2001.

4. Zaključna razmatranja

Zaključna razmatranja o temi političkih partija i korupcije, započećemo izvodima iz jednog nedavnog intervjuja predsednice Agencije za borbu protiv korupcije Zorane Marković.⁷¹ Ono što odmah upada u oči jeste spisak partija koje se pominju, odnosno koje se nalaze u postupku provere zbog (izvesnih) sumnji. Osim partije URS, za koju se ne bi moglo pouzdano reći da li je opoziciona ili vladajuća partija, nijedna druga partija koja je pomenuta u tom nalazu – intervjuu, nije iz kruga vladajuće koalicije, već su sve opozicione partije. Drugim rečima vlast je dobra i poštena, a opozicija je nepoštена. Takav zaključak koji se nameće kada čovek pročita spisak „osumnjičenih“ ozbiljno diskredituje dotičnu Agenciju i njen rad. Drugo, veliki deo intervjuja posvećen je „problemu“, koji se sastoji u tome što je SNS finansirala izgradnju nekoliko kuća u zemljotresom pogodenom Kraljevu i organizovala humanitarni koncert za Japan. Nameće se zaključak kako su vladajuće partije svo ovo vreme radile savesno i pošteno, a najveći problem jesu tih nekoliko kuća koje je podigla jedna opoziciona partija. Da je neko sa strane htio da ospori kredibilitet Agencije za borbu protiv korupcije, ne bi to uspeo da uradi na tako efektan način, kao što je to uradila predsednica dotične agencije. I na kraju, ali ne kao najmanje važno, stoji i sledeće (pitanje): „Procesuirana je samo jedna vaša prijava. Koliko je postupaka trebalo da bude završeno“ – (odgovor): „Podneto je oko deset prekršajnih prijava protiv funkcionera u pogledu prijavljivanja imovine. Opšti utisak agencije posle dve godine rada, jeste da se funkcioneri, bar kada se tiče primene odredaba koje se odnose samo na njih, maksimalno trude da ne dodu u zonu kažnjavanja. I to je veliki pomak.“⁷² A kakav i koliki je to zapravo pomak? Postoji dakle čitava služba, agencija sa izvesnim brojem zaposlenih, sa troškovima koji se tiču i kancelarija i struje i grejanja, možda i službenih automobila i papira koje svake godine popunjavaju i podnose hiljade ljudi: sudija i drugih funkcionera, da bi se sve završilo na desetak prekršajnih prijava (samo prijava i ništa više od toga) i kritikama zbog nekoliko podignutih kuća u zemljotresom pogodenom Kraljevu. Dodamo li tome i raniji, već pominjani intervju jednog drugog člana agencije, Čedomira Čupića, u kojem on domaćim „neposlušnim“ političarima, preti da će ih prijaviti OEBS-u i drugim međunarodnim organizacijama,⁷³ jasno se može zaključiti da je uloga i značaj dotične agencije u suštini sasvim beznačajan,

⁷¹ Intervju pod naslovom „Sankcionisaćemo prikrivanje donatora u kampanji“ – „Politika“ od 6. i 7. januara 2012. str. 10.

⁷² Ibidem

⁷³ Intervju Čedomira Čupića „Politici“ od 07.aprila 2010.

www.politika.rs/rubrike/Politika/Funkcioneri-se-ponashaju-despotski.sr.html.

te da se može konstatovati da je sve to u vezi sa radom dotične agencije, jedno zavaravanje i zamagljivanje problema.

No, treba biti sasvim iskren pa reći da problem korupcije u politici, odnosno to da političke partije generišu korupciju, da taj problem ostaje, da ne može biti prevaziđen, te da je on imantan politici i političkim partijama kao takvim. Tako na primer neka istraživanja javnog mnjenja pokazuju da ispitanici i u jednoj zemlji sa izuzetnom demokratskom tradicijom i kulturom, kao što je Švajcarska, smatraju da su i tamo političke partije ona oblast u kojoj je korupcija vrlo prisutna.⁷⁴ Uostalom, veliki broj najrazličitijih korupcionaških afera, u kojima su učesnici neki od najznačajnijih i najpoznatijih svetskih političara, upravo govori o tome da od korupcije niko, a naročito političari nisu imuni. Podsećamo ovom prilikom na samo neke od tih afera. Jedna je na primer afera u vezi sa Predsednikom Svetske banke, Polom Volfovicom.⁷⁵ Zatim afera u kojoj je učestvovao sin Kofija Anana, u skandalu programa za Irak – nafta za hrancu?⁷⁶ Ili na primer sin Margaret Tačer, Mark Tačer, koji je osuđen zbog finansiranja neuspelog državnog udara u Ekvatorijalnoj Gvineji.⁷⁷ Tu su još bivši generalni sekretar NATO-a Vili Klas i japanski premijer Tanaka u čuvenoj aferi Lokid, zatim francuska premijerka Edit Kreson, jedan od komesara EU, Rolan Dima, Helmut Kol, Fransoa Miteran i Žak Širak.⁷⁸ Primera različitih vrsta i oblika korupcije, gotovo da ima bezbroj, oni gotovo svakodnevno iskršavaju, - direktor Interpol-a,⁷⁹ supruga italijanskog ministra pravde,⁸⁰ itd. Mogu se navoditi i neki vrlo upečatljivi i ubedljivi primjeri Skandinavaca, Finaca, koje inače „bije glas“ da su pošteni i nekorumpirani, da i oni ponekad u

⁷⁴ Višnja Samardžija; Saša Cvrljak; Dominik Vuletić – „Legal Harmonization eitj the EU Acquis: Public Procurement as a Challenge for Croatia“ – 3rd NETWORK CONFERENCE ADAPTATION AND IMPLEMENTATION OF THE EU –ACQUIS: AN EXCHANGE OF EXPERIENCES“ – Edited by Jovan Ćirić; - Belgrade, 2009, pp. 112.

⁷⁵ U članku „Volfovci prekršio pravila“, dostupno na internet adresi www.6.b92.net/srbija2020/vesti/tema.php?id=168&start

⁷⁶ O tome na internet adresi www.1.vowanews.com/bosnian/news/a-29-2005-06-15-voa10_85926502.html?modate=2005-06-15

⁷⁷ O tome na internet adresi www.mondo.rs/v2/tekst.php?vest2524&mes=12&god=2005&dan=22

⁷⁸ U članku „Korupcija u Evropi“, dostupno na internet adresi www.vreme.com/arhiva_html/479/21.html

⁷⁹ U tekstu pod naslovom „Skandal u vrhu Interpol-a“ u listu „Politika“ od 15. januara 2008. na strani 3. se kaže da je Džek Selebi, prvi čovek međunarodne policijske organizacije, podneo ostavku zbog opzužbe da je godinama šurovao sa podzemljem. Pri svemu tome, ličnom intervencijom Predsednika Južnoafričke Republike, Tabo Mbekija, istraga protiv Selebija je nekoliko puta obustavljana.

⁸⁰ Sandra Lonarda Mastela, supruga italijanskog ministra pravosuđa, Clemente Mastela, bila je umešana u korupcionačku aferu, zbog čega je ministar ponudio ostavku. U tekstu pod naslovom „Uzdrmana Prodiревa vlada“ u „Politici“ od 17. januara 2008. na strani 2.

pojedinim situacijama nastupaju bitno drugačije. Treba se u tom smislu podsetiti Martija Ahtisarija i naročito Helene Rante, čiji je kontradiktoran, problematičan, da ne kažemo kupljeni ekspertski nalaz doveo do teške agresije na jednu zemlju te velikih stradanja s tim u vezi. Osim toga, tu je i afera „Patria“, kada su Finci, prilikom kupovine oklopnih vozila, potkupili slovenačkog premijera Janšu sa 21 milion evra.⁸¹ Ili, na primer, američki general, zamenik šefa UNMIK-a osumnjičen za korupciju i veze sa Ramušem Haradinajem, „zamoljen je da napusti pokrajину“⁸² (u tekstu pod naslovom „Stiven Šuk napustio Kosovo“ na prvoj strani lista „Politika“ od 19. 12. 2007.

Iluzorno je dakle verovati da se ljudi, pojedinci bave politikom i politički se ne angažuju zarad neke lične koristi, već zarad sveopšte društvene dobrobiti, koliko god da u predizbornim kampanjama, oni, tj. političari to tvrde, a sve po sistemu „ne bavim se ja svim ovim zbog sebe, nego zbog sveopšte dobrobiti“. Ovde se u stvari radi o nekoj vrsti antropološke datosti, te se i zbog toga može govoriti o tome da su političari i političke partije same po sebi, po prirodi stvari, vrlo tesno povezane sa korupcijom kao takvom.⁸³ Takav zaključak bi naravno mogao biti vrlo deprimirajući, jer bi sve to moglo značiti da ne postoji idealan način (čarobni štapić) za sprečavanje korupcije u politici. Što je najinteresantnije, to u dobroj meri i jeste tačno. Jednostavno rečeno, šta god preduzeli kao nekaku pravnu, zakonsku meru, ona se vrlo brzo, naročito kada je o politici reč, može pretvoriti u svoju sopstvenu suprotnost.⁸⁴ Svako (pravno) rešenje uvek ima i neko svoje naličje, neku svoju suprotnost, a naročito kada se radi o politici i različitim moralnim pitanjima u politici, pa i kada se radi o korupciji. Govorili smo već – dobro je da poslanik, a ne partija budu vlasnici mandata, ali time se pre svega otvara vrlo veliko pitanje – problem trgovine mandatima – prelaska iz jedne u drugu partiju za novac – što je eklatantan primer korupcije. Možda bi neko rekao da bi u tom smislu većinski izborni sistem bio pravo i konzistentno rešenje za to da je poslanik, a ne partija vlasnik mandata, jer zaista u većinskim izbornim sistemima glasa se za čoveka, pojedinca, poslanika, a ne za partiju, te tu pojedinac, poslanik zaista ima pun legitimitet, pa i mogućnost da sa svojim madatom raspolaže u

⁸¹ <http://balkans.aljazeera.net/tags/afera-patria>

⁸² U tekstu pod naslovom „Stiven Šuk napustio Kosovo“ na prvoj strani lista „Politika“ od 19.12.2007.

⁸³ Nataša Mrvić-Petrović; Jovan Ćirić; - Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike; - Beograd, 2004. str. 15-16.

⁸⁴ Ili, kako bi se to povodom krivičnog, ali i ne samo krivičnog prava reklo, ne postoji idealno zakonsko rešenje koje se ne može izokrenuti u svoju suprotnost zloupotrebo nesavesnih ljudi. O tome i Ljubiša Lazarević; - Sistem mera bezbednosti i moguće izmene i dopune KZ; - „Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo“ br. 3/90.

potpunosti. Ali, tu dolaze do izražaja mnogi drugi problemi i nedostaci takvog sistema. Pre svega, to je slaba zastupljenost manjina i manjinskih partija, a osim toga, u većinskim izbornim sistemima, mnogo toga zavisi od toga kako je dizajnirana – konstruisana jedna izborna jedinica, a što opet otvara znatne mogućnosti prevarnih, u svakom slučaju koruptivno-nemoralnih mahinacija, pre svega od strane aktuelne vlasti.⁸⁵ Slično je isto tako i sa pitanjem, problemom poslaničkih plata: da li je dobro da one budu male ili velike, manje od proseka, ili veće od proseka? Tako na primer na Malti, prosečna plata iznosi 73 odsto od poslaničke plate, u Francuskoj 38%, u V. Britaniji 33%, u Grčkoj 22%, a u Portugaliji 15%.⁸⁶ Drugim rečima, najviše se isplati biti poslanik u Portugaliji, a najmanje na Malti. Jasno je međutim da nema pravila i da nema jednostavnog odgovora na pitanje: „šta je bolje?“ Ako političari, poslanici imaju velika primanja, onda se oni otuđuju od svoje društveno-ekonomске i političke sredine iz koje dolaze i koju treba da zastupaju i reprezentuju, a sa druge strane, bavljenje politikom postaje lukrativna stvar, unosan biznis, što je samo po sebi moralno, ali i društveno-politički problematična stvar. Sa druge strane, ako im je plata mala, onda su oni manje nezavisni, tj. pojačava se opasnost da oni postanu lako potkuljivi, što naravno ni u kom slučaju nije dobro.

Nema dakle idealnog rešenja, pogotovu ne kada je reč o jednoj tranzicijonoj zemlji kakva je upravo Srbija. Ipak, jedno je sigurno, u Srbiji danas skoro da se ne može zaraditi niti napraviti neki veći biznis, ako se nema partijska, politička podrška - podobnost, ako se čovek ne učlani u odgovarajuću partiju. Sve dok bude tako, političke partije će zaista biti vrlo izraziti generator korupcije. Ovde bi se mogla postaviti jedna gotovo matematička formula: što je državni, javni sektor veći, jači, što je veći broj ljudi koji su zaposleni u državnom javnom sektoru, to je i veća verovatnoća da će uticaj partija i politike biti izrazitiji u svakom pogledu, pa i kada je reč o korupciji. Ako međutim razvoj sveukupnih društvenih i naročito ekonomskih prilika u Srbiji bude takav da privatni sektor postane dominantniji, to će *de facto* umanjiti značaj politike i političkih partija, odnosno svake vrste korupcije. Slobodno tržište i privatna inicijativa se dakle pojavljuju kao vrlo izrazita brana i korupciji i preteranom uticaju politike kao takve. Međutim, tu se pojavljuje jedan drugi problem – može li tzv. šok terapija nagle i brze privatizacije i liberalizacije, biti bez ikakvih negativnih socijalnih posledica. Na primer zdravstvo – svake vrste korupcije, pa i one koja je politički generisana, u zdravstvu bi bilo manje kada bi zdravstvo bilo potpuno privatizovano, zasnovano isključivo na tržišnim principima. Ali to bi onda značilo da, jedan, možda ne ni tako mali deo, već osiromašenog

⁸⁵ Slaviša Orlović; - Politikološki ogledi; Beograd, 2010, str. 160-164

⁸⁶ www.swivel.com/data_columns/show/3030741

stanovništva, ne bi bio u poziciji da uopšte ima adekvatnu zdravstvenu zaštitu što bi otvorilo drugu vrstu, nimalo jednostavnih problema.⁸⁷

Sve u svemu i politika i korupcija su, svaki ponaosob uzeto, vrlo specifični i komplikovani fenomeni, a to je još posebno izraženo kada se oni nadu u međusobnom sadejstvu, te, između ostalog i zato nije ni moguće ni uputno davati jednostavne odgovore i brza rešenja za smanjivanje korupcije u političkom životu Srbije. Mi smo ovde u stvari pokušali da ukažemo na samo nekoliko zanimljivijih i značajnijih faktora koji utiču na to da politički život u Srbiji bude manje ili više kontaminiran korupcijom, odnosno da u manjoj ili većoj meri generiše sveopštu društvenu korupciju.

Jovan Ćirić, Ph.D

Scientific Councillor,

Institute of Comparative Law, Belgrade

POLITICAL PARTIES AS A GENERATOR OF CORRUPTION

Summary

To go in for politics, first of all, you need money. For the last election campaign in the USA it was spent more than 2 billions of dollars. That fact by itself, speaks very much about different topics, about the relation between money and politics. In Serbia you do not need such a big amount of money, for the election campaign, but all problems about the relation between

⁸⁷ Jovan Ćirić; - Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije; - „Revija za kriminologiju i krivično pravo“ 2/2008, str. 41

money and political parties are more obscure than they are in the USA. Bearing in mind that, the organization of the Council of Europe for the fight against corruption, GRECO in the second evaluation of the situation in Serbia, found that the activity of political parties influences very much on the growth of the corruption. The word is about financing of political parties. That field of social life was completely unregulated for many years and nobody asked the simple question: how did you get money? In the time of Milošević, many political parties were financed from abroad and in the great part of publicity it was considered as something normal, legal, and positive. Because of that it is very difficult to say: it was OK yesterday, but now, today, it is not normal, it is not legal, it is not allowed to be financed from abroad. On the other side, great problem is the problem of sanctions against political parties. The question is how to punish one political party. The political liability and moral sanction are not effective. This article deals also with the problem: who is the owner of the mandate – the political party or the individual, the representative, the member of Parliament. Few years ago, the Serbian Constitutional Court decided that the mandate belongs to individual and not to the political party. That decision is in accordance with European standards, but new phenomenon, problem raises from that – the trading of mandates. There is also the problem of vote-buying – is it something illegal or not? It is legal problem – some kind of a fraud, but the biggest problem is moral problem. Politicians today are in the focus of publicity and it has great implications on the moral situation, on the moral crisis in one society. What is allowed to ordinary people, could not be allowed to politicians, said Aristotel. So, in this article, the author speaks about three groups of problems of political corruption – 1) financing political parties; 2) trading of mandate and vote-buying; 3) the negative influence of politician's behaviour on the social morality and the raising of general corruption.

Key words: GRECO evaluation; financing political parties; trading of mandate; morality; corruption.

Prof. dr Irena Pejić¹

IZBORNA LISTA U SRAZMERNOM PREDSTAVNIŠTVU - ISKUSTVO SRBIJE²

U radu se istražuju uslovi za ostvarivanje neposrednih i slobodnih izbora u sistemu srazmernog predstavništva, koji je primenjen u Republici Srbiji. Cilj rada je da se ukaže na prednosti i nedostatke izmena izbornog zakonodavstva u pogledu modela vezane liste u izbornom sistemu Republike. Na temelju bogate tradicije u primeni različitih tipova izborne liste u evropskim zemljama, učinjen je pokušaj da se odabrani model izborne liste u nacionalnom sistemu sagleda kroz prizmu ostvarivanja osnovnih ustavnih principa i garancija biračkog prava građana. Nakon razmatranja načelnog ustavnog okvira za funkcionisanje izbornog sistema i srazmernog predstavništva, sledi prikaz evropskih iskustava sa različitim tipovima izborne liste. U poslednjem delu rada analizirane su najnovije izmene izbornog zakonodavstva Srbije u pogledu unutrašnje raspodele parlamentarnih mandata, ukazujući na posledice koje ove izmene mogu izazvati u predstavničkom sistemu.

Ključne reči: Izborna lista (zatvorena i otvorena), proporcionalno predstavništvo, izborni zakonodavstvo Srbije.

1. Ustavni okvir izbornog sistema

S obzirom da predstavlja osnov predstavničke demokratije i istovremeno obezbeđuje legitimacijski osnov vlasti, odabir izbornog sistema predstavlja jedan od važnih činilaca u stvaranju pravno-političkog ambijenta za ostvarivanje osnovnih ustavnih principa u pravnoj državi. Prilikom

¹ Redovni profesor Pravnog fakulteta, Univerzitet u Nišu

² Rad je rezultat istraživanja na projektu *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru*, br. 179046, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj RS u projektnom ciklusu 2011-2014.

„izbora“ izbornog modela mora se voditi računa o istorijskim i društvenim, naročito političkim uslovima u kojima se ovaj sistem razvija.³ I obrnuto, mora se računati na posledice koje različiti izborni modeli izazivaju, što utiče na organizaciju i funkcionisanje ustavom uspostavljenog sistema organizacije vlasti. Postoji visok stepen saglasnosti da većinski izbori vode jedinstvenoj, stabilnoj i koherentnoj vladu, dok proporcionalni izbori stvaraju koalacione i heterogene vlade, ali ispunjavaju suptilne zahteve u pogledu ne samo političke, već i društvene zastupljenosti različitih manjinskih grupa.⁴

U ustavnoj državi polazi se od pretpostavke da izborni sistem mora da bude utemeljen na osnovnim principima kojima se garantuje vladavina prava. Razmatranje faktora koji oblikuju izborni sistem i utiču na formiranje pojedinih elemenata izbornog sistema (raspodela mandata, model izborne liste, tehnika glasanja, kreiranje izbornih jedinica i dr.) mora imati za polazište ona pravila kojima se obezbeđuje suverenost građana i garantuje njihovo biračko pravo.

Izborni sistem, kao i razrada izborne procedure, tradicionalno su bili predmet zakonskog normiranja, dok su se klasični ustavi ovim pitanjem bavili samo načelno, u delu koji se odnosi na osnovna pravila o narodnom predstavništvu i izbornom pravu građana.⁵ Međutim, u savremenoj ustavnoj državi *materia constitucionis* je doživela određenu transformaciju, te su savremeni ustavotvorci počeli da šire predmet ustavnog normiranja i da uređuju odnose koji su ranije bili prepušteni zakonodavcu. U velikom broju evropskih zemalja tip izbornog sistema određen je ustavom, pri čemu je u kontinentalnom pravu jasno opredeljenje da to bude model srazmernog predstavništva.⁶ Ovakav stav počiva na prepostavci da osnovna pravila

³ U političkoj teoriji ističe se nekoliko faktora, koji utiču na kreiranje izbornog sistema: istorijski, spoljni ili širi kontekstualni, kao i sagledavanje interesa „strateških učesnika“ u izbornom procesu. (M.Jovanović, „Izborni sistemi Srbije – dve decenije posle“, u *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, (S.Orlović, prir.), Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, 2011, str. 220). Funkcije koje izbori ostvaruju u sistemu predstavničke demokratije mogu se posmatrati kroz optiku političke participacije, te ih D.Nohlen određuje kao „društvene, institucionalne i političke“ faktore u različitim sistemima. (D.Nohlen, „Većinski izbori i srazmerni izbori“, *Politička misao*, 1990, br. 4.)

⁴ Upor. P.Norris, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 310-311.

⁵ U drugoj polovini dvadesetog veka desila su se dva talasa reforme izbornog zakonodavstva. Prvi, koji je usledio nakon Drugog svetskog rata, tokom 60-tih godina, kada se veliki broj zemalja odlučio za proporcionalni izborni sistem (pretežno d'Hondt i Hare metod), dok je drugi talas zahvatio tzv. nove demokratije tokom 90-tih godina sa sličnim odabirom modela. (Upor. P.Norris, op.cit., pp. 297-298.)

⁶ Proporcionalni izborni sistem je ureden u sledećim evropskim ustavima: čl. 26. Ustav Austrije, 1929 (1945), čl. 62. Ustava Belgije (1970), čl. 18. Ustava Češke Republike (1992), čl. 31. Ustava Danske (1992), čl. 54. Ustava Grčke (1975), čl. 53. Ustava Holandije (1983), čl. 59. Ustava Norveške (1814), čl. 96. Ustava Poljske (1997), čl. 116. Ustava Portugala

predstavničkog sistema, kao što je pravilo o neposrednim i slobodnim izborima, treba da budu implementirana u državi gde „pravo građanstva ustanovljava vezu između suvereniteta, koji je baza demokratskih institucija i političkog izbora“.⁷ Može se reći da je legitimna tendencija u oblasti primjenjenog konstitucionalizma da se akcenat stavi na ona pitanja koja direktno utiču na organizaciju i funkcionisanje ustavnih organa u sistemu podele vlasti. Ustavno regulisanje srazmernog predstavništva u velikom broju zemalja posledica je razvijenog gledišta da u savremenoj državi mora biti poštovan stav manjine, a naročito kroz potrebu države da preduzima afirmativne akcije prema manjinskim grupama.

Ako se ovom pravcu u savremenoj ustavnoj državi može išta prigovoriti to nije konstitucionalizacija izbornog sistema, već praznina koja nastaje između primjenjenog izbornog modela i ustavnih principa, na kojima se temelji suverenost građana. Kao što „igra“ političkih aktera čini vezivno tkivo ustavne organizacije vlasti, isto tako je politički okvir važan za ostvarivanje predstavničke demokratije. Dobre strane proporcionalnog predstavništva mogu biti poništene primenom određenog modela izborne liste ili kreiranjem izbornih jedinica, što može ozbiljno da dovede u pitanje funkcije narodnog predstavništva. Zato prilikom zakonskog uobičavanja izbornog sistema treba voditi računa o svakom elementu, uvažavajući prvenstvo principa narodne suverenosti i ustavne garancije ljudskih prava.

U Republici Srbiji se od uspostavljanja građanske ustavnosti (1990), osim na prvim parlamentarnim izborima koji su bili većinski, primenjuje proporcionalni metod raspodele mandata, koji ispunjava zahteve kako u pogledu političkog predstavljanja, tako i u pogledu zastupljenosti manjinskih grupa u predstavničkom sistemu. Međutim, sam odabir modela nije uvek bio u skladu sa proklamovanim ustavnim načelima, te su se u sistemu razvile modifikacije koje su više uvažavale interes političkih aktera, nego građana kao stvarnih nosilaca suverene vlasti. Za razliku od jednog broja evropskih ustava, koji su izrekom opredelili tip izbornog sistema, novi Ustav Republike Srbije (2006) je to učinio *implicite* (čl. 102 st. 2). Poslaniku je data sloboda „da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran“. S obzirom da sistem proporcionalnih izbora leži na pretpostavci partijskog kandidovanja po modelu izborne liste, ustavna odredba implicira proporcionalne izbore kao izborni model. Ukoliko bi bili primjenjeni većinski izbori, otvorio bi se problem u sistemu u kome suverenost pripada građanima: samo partijski kandidati bi uživali „slobodu“ da svoj mandat stave na raspolaganje političkoj partiji, dok to ne bi važilo za tzv. nezavisne

(1976), čl. 68. Ustava Španije (1978), čl. 8. deo 3. Ustava Švedske (1975), čl. 149. Ustava Švajcarske (1999), čl. 16. Ustava Irske (1937).

⁷ J.C. Masclet, *Droit électoral*, Paris: Presses Universitaires de France, 1989, p. 14.

ili kandidate grupe građana, što bi u krajnjem rezultatu dovelo do dvostrukog karaktera parlamentarnog mandata.

Ako ostavimo po strani opravданu kritiku ove ustavne odredbe sa aspekta pravne prirode poslaničkog mandata, nameri ustavotvorca da opredeli metod raspodele mandata ne može se prigovoriti. Oba izborna sistema, većinski i proporcionalni, počivaju na osnovnim principima predstavničke demokratije, a razlika između njih ispoljena je u osnovnom cilju predstavljenja koji se želi postići. Većinski izbori su prepostavljeni obrazovanju jake i koherentne parlamentarne većine, dok srazmerni izbori imaju za cilj realno preslikavanje volje biračkog tela prilikom formiranja narodnog predstavljenja.⁸

2. Srazmerna raspodela mandata

Određivanje oblika izbornog sistema složeno je pitanje koje zadire u suštinu ustavnog poretka. Pravno utemeljenje, ustavno ili zakonsko, izbornog sistema uvek ima i određenu političku težinu. Iako spolja gledano, izbori vode cepanju javnog mnjenja, oni su suštinski faktor jedinstva, oni „sjedinjavaju naciju oko njene sudbine“.⁹ U pravnoj i političkoj teoriji postoji relativno visok stepen saglasnosti u pogledu posledica koje jedan ili drugi izborni metod izazivaju. Razlike su ispoljene u vrednovanju izazvanih posledica i značaju koji one mogu imati za konkretni pravni i politički sistem.¹⁰

Za razliku od većinskih izbora, u sistemu srazmernog predstavljenja svaki glas birača jednak je vrednovan i praktično je mali broj glasova koji ne ulazi u konačan izborni rezultat. U ovom sistemu ispoljena je visoka proporcionalnost u odnosu između broja osvojenih glasova i dodeljenih mandata, tj. stepena zastupljenosti svih učesnika u izbornoj utakmici. Ova „tačnost reprezentacije“ pospešuje pravičnost,¹¹ koja je u širem kontekstu sadržana u ustavnom principu o neposrednim i slobodnim izborima. Prednost proporcionalnih izbora naročito je ispoljena u pogledu

⁸ Posmatrano kroz optiku ustavnih principa i garantovanja vladavine prava najbolji izborni model je onaj koji direktno i najtačnije obezbeđuje ostvarivanje volje birača, tj. građana. Međutim, iako je svrha izbora da prikupe pojedinačne želje birača i da ih pretvore u izborne rezultate, nema tog izbornog modela koji će omogućiti mehaničko pretvaranje individualnih preferencija u kolektivni izbor. (Upor. D.L.Horowitz, “Electoral Systems: A Primer for Decision Makers”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, 2003, p. 115.)

⁹ J.C.Masclet, op.cit., p. 15.

¹⁰ Upor. V.Vasović, V.Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 109-124; G.Larderje, „Problemi proporcionalnog predstavljanja“ i K.Kvejd „Proporcionalni sistem i državnička veština u demokratiji“, u *Treći program*, Br. 90, 91, God. III, IV, 1991, str. 206-220; D.Nohlen, op.cit., str. 183-190.

¹¹ D.Nohlen, op.cit., str. 187.

zastupljenosti manjinskih grupa, što pruža dodatne garancije afirmativnim akcijama koje države preduzimaju u skladu sa ustavom.

Proporcionalni izborni sistem je najzastupljeniji model u evropskim državama. Najveći broj zemalja u posleratnom periodu, koje su se opredelile za srazmerno predstavništvo, nije menjao ovaj tip izbornog sistema (izuzetak predstavljuju Italija, 1994. godine i Francuska, 1988. godine). One su češće unosile neke novine u okviru proporcionalnog izbornog sistema, koje se odnose na model izborne liste i uvodenje tzv. personalnog glasa. Jedna od mogućnosti je da se biračima dopusti da odaberu ne samo političku opciju, već i pojedinačne kandidate na izbornim listama. Ustavni princip jednakog prava glasa u proporcionalnom izbornom sistemu ostvaruje se na dva načina: 1) na tradicionalan način „jedan čovek – jedan glas“, glasanjem za izbornu listu ili za kandidata sa liste, i 2) kroz jednaku višestruku mogućnost svih birača da utiču na ishod izbora, glasanjem i za izbornu listu i za kandidata ili glasanjem za onaj broj kandidata koji se bira u izbornoj jedinici. Zbog nedostataka proporcionalnih izbora koji nastaju prilikom glasanja za izbornu listu u celini, biračima se dodeljuje višestruko izražen glas, koji je najpotpuniji u tzv. sistemu panaširanja, gde birač raspolaže sa onoliko glasova koliko se kandidata bira u toj izbornoj jedinici. Biračima se u tom slučaju dopušta da glasove dodele bilo kojoj izbornoj listi, čime proporcionalni izbori dobijaju visoko personalizovani karakter.

Proporcionalni izborni sistem sadrži dva nivoa raspodele mandata: prvi nivo raspodele je distribucija parlamentarnih sedišta između svih političkih partija, tj. lista koje su učestvovali u izborima, dok drugi nivo prepostavlja personalnu raspodelu, tj. dodelu pojedinačnih mandata kandidatima sa liste. Za prvi nivo raspodele najvažniji je metod i formula za postizanje pune proporcije u distribuciji parlamentarnih sedišta među svim učesnicima u izbornom procesu. U drugom nivou raspodele posebna pažnja posvećuje se odabiru tipa izborne liste, koji treba u najvećoj meri da otkloni nedostatke proporcionalnih izbora u pogledu tzv. personalnog izbora birača. U uporednim ustavnim i izbornim sistemima primenjuje se vezana ili zatvorena (*closed*), otvorena (*opened*) i polu-otvorena ili uređena izborna lista (*semi-open list, ordered list*).¹² Odabir tipa izborne liste izaziva dvostrukе posledice: u pogledu načina na koji građani glasaju za svoje izabranike i u pogledu načina na koji političke partije vrše personalnu raspodelu, tj. dodelu pojedinačnih kandidata.

¹² M.Pajvančić klasificuje izborne liste na sledeći način: zatvorena, nevezana, fleksibilna i slobodna kandidatska lista, pri čemu „pod pojmom nevezane liste autori često podvode dva tipa kandidatskih lista među kojima postoje određene razlike“. U tom smislu, može se izdvojiti posebna kategorija tzv. fleksibilne kandidatske liste. (Upor. M.Pajvančić, *Izborni pravo*, Novi Sad: Pravni fakultet, 2008, str. 94-96)

3. Evropska iskustva sa modelima izborne liste

U sistemu zatvorene ili vezane liste građani imaju, brojčano izraženo, jedan glas, koji mogu dodeliti samo izbornoj listi u celini. U uporednim sistemima ovaj model naziva se „nepreferencijalni“ sistem, koji se tehnički može sprovesti na dva načina: građani zaokružuju jednu od ponuđenih lista na glasačkom listiću ili jednostavno izdvajaju jedan od ponuđenih listića, koji ubacuju u glasačku kutiju. Personalna raspodela mandata u sistemu vezane ili zatvorene liste podrazumeva potpunu vezanost nosioca liste prethodno utvrđenim redosledom kandidata. Ukupan broj mandata, dobijen odgovarajućom formulom proporcionalne raspodele, dodeljuje se kandidatima na listi po redosledu po kome su oni istaknuti u procesu kandidovanja. Ovaj model primenjuju neke od zemalja iz drugog i trećeg talasa demokratizacije (Portugal, Španija, Bugarska, Hrvatska, Mađarska), ali isto tako i Nemačka u mešovitom izbornom sistemu, kada je reč o raspodeli mandata po sistemu zemaljske liste. U kratkom vremenskom intervalu ovaj model je bio korišćen u Francuskoj u parlamentarnim izborima 1986. godine, dok Ujedinjeno Kraljevstvo od 1999. godine primenjuje isti model u izborima za Evropski parlament (sa izuzetkom Severne Irske).¹³

U proporcionalnom izbornom sistemu zatvorena izborna lista najviše odgovara političkim partijama. Političke partije potpuno dominiraju u kreiranju izborne liste, dok se biračima prepušta da odluče po sistemu „uzmi ili ostavi“. Međutim, model zatvorene liste pruža određenu izvesnost biračima, zato što se mandati dodeljuju kandidatima po utvrđenom redosledu na izbornoj listi. Istovremeno, ovaj tip izborne liste pruža garancije da će se u raspodeli mandata poštovati mere afirmativne akcije, koje država preduzima prema nekim grupama, kao što je, na primer, zastupljenost žena, zastupljenost nacionalnih ili etničkih grupa. Vezana izborna lista tako ostvaruje dodatnu funkciju: parlament će biti struktuiran ne samo po principu proporcionalnog političkog predstavništva, već i u skladu sa merama afirmativne akcije prema određenim manjinskim grupama.

Najveći nedostatak vezane izborne liste je relativiziranje ustavnog principa o neposrednim i slobodnim izborima. Stepen relativizacije slobode građana i slavljenja neposrednog izbora zavisi od uslova u kojima se zatvorena izborna lista primenjuje. U uporednim ustavnim sistemima zatvorena izborna lista uglavnom koegzistira sa relativno malim izbornim jedinicama, u kojima birači biraju samo deo članova parlamenta. U uslovima pune matematičke proporcije, koja se ostvaruje u jednoj izbornoj jedinici (cela država - jedinstvena izborna jedinica), model vezane izborne liste dovodi ozbiljno u pitanje pravilo o neposrednosti i slobodi izbora birača.

¹³ Upor. D.M.Farell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001, p. 82

Uprkos tome što se zatvorena lista vidi kao podsticaj proporcionalnosti, njena loša strana sadržana je u tome što se zapostavlja odnos između birača i izabranih predstavnika, što se kasnije odražava na funkcionisanje ustavnog principa o slobodnom parlamentarnom mandatu. Ovaj princip je, naime, teško ostvariti u uslovima kada su izabrani predstavnici vezani, najpre u procesu nominacije, a potom i kod dodele pojedinačnih mandata, za političku partiju. Politička partija je ta koja poslanicima „obezbeđuje“ sedište u parlamentu, pa oni u iskrivljenom ogledalu demokratije imaju „moralnu“ obavezu da polazu račun partije, a ne biračima. Pri svakom sledećem izboru, kandidati će voditi računa da ispune partijske naloge, a ne da obezbede poverenje kod građana. U širem smislu, ovakva situacija vodi ozbiljnom narušavanju principa narodne suverenosti u ustavnoj državi.

Zbog nedostataka zatvorene ili vezane liste jedan broj evropskih zemalja odlučio se za neki od modela tzv. polu-otvorene i otvorene izborne liste. U sistemima koji primenjuju tzv. polu-otvorenu listu (Austrija, Belgija, Holandija, Norveška, Švedska, Danska, Poljska, Česka, Slovačka, Slovenija) biračima je pružena veća mogućnost izbora, tako što oni mogu da glasaju ili za jednu od političkih partija (kao u sistemu vezane liste) ili za jednog od kandidata na ponuđenim izbornim listama. Ukoliko birači glasaju za jednog od kandidata, onda on može sabiranjem „personalnih“ glasova da osvoji višu poziciju na samoj izbornoj listi. Međutim, prednosti polu-otvorene izborne liste samo su teorijske, jer u praksi kandidat, koji je pozicioniran pri dnu izborne liste, treba da dobije izuzetno veliki broj glasova da bi se makar minimalno pomerio sa svoje pozicije.¹⁴ Zato i u ovom izbornom sistemu političke partije imaju mogućnost da utiču na odabir „svojih“ kandidata, pa se na udarnim pozicijama na izbornim listama nalaze kandidati koje preferira sama partija, dok se na nižerangiranim mestima nalaze oni kandidati koji teško mogu, preko „personalnih“ glasova, sebi da obezbede bolju poziciju.

Metod dodele mandata, tj. unutrašnje raspodele je isti kao kod vezane liste: nosilac izborne liste dodeliće osvojene mandate kandidatima po redosledu sa liste. Ovaj model se u praksi pokazao kao slaba korekcija vezane liste, jer se u krajnjem sve svodi na distribuciju sedišta prema broju glasova koji su dodeljeni samoj listi. Mali je broj kandidata, koji mogu da osvoje dovoljno glasova da bi se „pomerili“ na bolju poziciju i osvojili mandat. Tako je, na primer, u Belgiji od 1919. godine samo 0,6% parlamentarnih mandata bilo dodeljeno kandidatima koji su dobili tzv. personalni glas, uprkos tome što više od polovine birača u ovoj zemlji koristi mogućnost da svoj glas dodeli kandidatu sa izborne liste.¹⁵ Sa druge strane, u

¹⁴ D.M.Farell, op.cit., p. 87

¹⁵ M.Gallagher, M.Laver, P.Mair, *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill International Edition, 2001, p. 315

Švedskoj je ovaj model dao bolje efekte, pa su tako kandidati, koji su osvojili najmanje osam procenata glasova od ukupnog broja palih glasova za izbornu listu, automatski zauzimali bolju poziciju na listi.¹⁶

Model tzv. polu-otvorene liste primenjivan u Italiji do devedesetih godina pružao je značajnije mogućnosti građanima da utiču na personalni izbor. Biračima je bilo dopušteno da svoj glas daju ili izbornoj listi (političkoj partiji) ili da na glasačkom listiću dopisu imena ili brojeve tri do četiri kandidata (zavisno od veličine izborne jedinice), koji imaju isto stranačko obeležje. Ovaj sistem je dopuštao biračima realno preferenciranje pojedinačnih kandidata. Za razliku od prvog modela tzv. polu-otvorene liste, ovaj sistem je pružao šire mogućnosti biračima da iskažu svoj lični stav i ostvare personalni izbor. Uprkos tome, samo 30% italijanskih birača je koristilo ovu mogućnost glasanja, što pokazuje da sami birači imaju naviku da glasaju sa svoju političku opciju u celini.¹⁷

Najfleksibilniji model izborne liste imaju Finska, Luksemburg i Švajcarska. Model otvorene liste daje mogućnost biračima da odaberu „svoje“ favorite u različitim političkim opcijama. Birači raspolažu sa onoliko glasova koliko se bira kandidata u jednoj izbornoj jedinici i oni svoje glasove mogu rasporediti na tri načina: 1) dati svoj glas celoj listi, tj. glasati za svakog kandidata sa liste (kao u sistemu vezane liste), 2) kumulirati svoje glasove, tako što će dva glasa dodeliti jednom kandidatu sa liste (pored imena svakog kandidata stoje dva prazna polja, koja mogu biti popunjena), ili 3) dati svoje glasove kandidatima sa različitih izbornih lista. Ovaj poslednji način izbora naziva se panaširanje i primenjen je u svom izvornom obliku u Švajcarskoj i Luksemburgu.¹⁸ Svi modeli otvorene izborne liste pružaju široke mogućnosti biračima da preferiraju svoje kandidate, pored toga što mogu da biraju „partijske“ liste. Na ovaj način, otklanjaju se nedostaci proporcionalnog izbornog sistema, jer su „partijski“ kandidati neposredno zainteresovani za stav svojih birača i osvajanje njihovih glasova.¹⁹

Rasprava o modelu izborne liste, međutim, ne bi bila potpuna ukoliko se ona ne dopuni faktorom uticaja koji na proporcionalni izborni sistem ima veličina izborne jedinice. U sistemima sa velikim izbornim jedinicama, do

¹⁶ Na parlamentarnim izborima 1998. godine 16 poslanika od ukupno 349 članova Parlamenta dobilo je mandate zahvaljujući tzv. personalnim glasovima birača. (M.Gallagher, M.Laver, P.Mair, op.cit., p. 315)

¹⁷ Upor. D.M.Farell, op.cit., p. 87

¹⁸ Oko 8% Švajcaraca i 17% građana Luksemburga koristi ovu mogućnost u izboru. (*Ibidem*)

¹⁹ Tako je, na primer, u Finskoj, tokom izborne kampanje 1991. godine bilo čak 88% izbornih oglasa koje su oglašavali kandidati pojedinačno, dok je samo 12% oglasa poteklo od političkih partija. (M.Gallagher, M.Laver, P.Mair, op.cit., p. 315)

modela da cela država bude jedna izborna jedinica, ispoljena je najviša proporcionalnost u raspodeli poslaničkih mandata.²⁰ Izrazito visoka proporcionalnost, međutim, nameće neke druge nedostatke ovog sistema. Kreiranje izborne liste i samo nominovanje partijskih kandidata dovodi do toga da članovi parlamenta gube vezu sa svojim biračima. Birači, naime, ne mogu da ostvare gotovo nikakav kontakt sa izabranim predstavnicima, pa se neposredan odnos na relaciji građanin – izabrani predstavnik smatra gotovo irelevantnim sa aspekta lokalnih interesa birača.²¹ Od svih zapadnoevropskih sistema, koji primenjuju srazmernu raspodelu mandata, samo Hollandija ima jedinstvenu izbornu jedinicu, dok se u ostalim sistemima primenjuje model višestrukih izbornih jedinica, čiji broj varira zavisno od broja birača u državi.²²

4. Izborna lista u proporcionalnom sistemu Srbije

Tipovi izborne liste, primjenjeni u uporednim ustavnim i izbornim sistemima, imaju jedno zajedničko obeležje: iako je izborna lista u funkciji ostvarivanja što veće proporcionalnosti u sistemu srazmernog predstavljanja, ona treba da podrži pravilo o jednakom biračkom pravu i da obezbedi pravičnost u izbornom sistemu. Svi tipovi izborne liste zasnovani su na pretpostavci poštovanja volje birača, pa se tako i u sistemu vezane liste zahteva od nosioca liste da prilikom dodele pojedinačnih mandata prati redosled na listi. Da bi se jaz između birača i izabranih predstavnika smanjio, uvode se različite korekcije, od personalnog glasa do modela panaširanja.

Model izborne liste u srazmernom predstavništvu Republike Srbije, primenjivan od 2000. godine do izmena izbornog zakonodavstva 2011.

²⁰ Visoka proporcionalnost ima svoje prednosti u pogledu predstavljanja svih političkih partija, kako velikih tako i malih. Međutim, to se negativno odražava na strukturu parlamenta i stabilnost vlade. Visoka proporcionalnost, naime, vodi usitnjavanju parlamenta, koje potom izaziva nestabilne koalicione vlade, što potvrđuju primeri nekih evropskih zemalja (Hollandija, Italija). (D.M.Farell, op.cit., p. 89)

²¹ Jedno istraživanje u Hollandiji pokazalo je da su članovi Kraljevske porodice češće kontaktirali sa građanima, nego što su to činili poslanici. (*Ibidem*)

²² U zemljama sa zatvorenim izbornim listama broj izbornih jedinica varira: Portugal 22 izborne jedinice, Španija 52 izborne jedinice, dok je Nemačka podeljena u 299 izbornih jedinica, u kojima se biraju individualni kandidati po većinskom sistemu i građani glasaju za zemaljske liste. U zemljama sa polu-otvorenim listama broj izbornih jedinica se kreće od jedne u Hollandiji, zatim 11 izbornih jedinica u Belgiji, Norveška ima 19 okruga koji predstavljaju izborne jedinice, Švedska 29 i Danska 17 izbornih jedinica. U zemljama sa otvorenim listama Finska ima 15 izbornih jedinica, Luksemburg 4 i Švajcarska 26 izbornih jedinica.

godine, potpuno je nepoznat u uporednim sistemima.²³ Ne samo da su birači glasali za listu u celini, bez mogućnosti da glas dodele bilo kom kandidatu, već su u postupku interne raspodele, tj. dodele poslaničkih mandata, političke partije uživale absolutnu slobodu u odabiru kandidata sa izborne liste.²⁴ Ovakav normativni okvir stvorio je deformisani sadržaj „slobode izbora“ (koja je garantovana političkim partijama, a ne biračima) i uslovio da sistem poprimi obeležja posrednih izbora.²⁵ Građani su samo birali one koji će u njihovo ime odabrati poslanike u parlamentu.

U ustavnom sistemu Republike jedan surogat „slobode“, zakonom garantovan političkim partijama, kasnije je potvrđen i najvišim opštим pravnim aktom države. Kao što su partije raspologale „slobodom“ da dodele individualne mandate kandidatima sa izborne liste (čl. 84. Zakona o izboru narodnih poslanika, 2000. godine), tako su i poslanici mogli „slobodno“ da stave svoj mandat na raspolanje političkoj partiji (čl. 102. st. 2. Ustava, 2006). „Sloboda“ u raspodeli parlamentarnih sedišta i „sloboda“ raspolanja mandatom poništila je ustavne garancije izbornog prava građana i narodnog predstavnštva u uslovima vladavine prava. Tako smo u sistem neposrednih izbora uneli elemente posrednih izbora, dok je koncept

²³ Bilo je retkih izuzetaka, kao npr. u Gvajani, gde su kandidati na izbornoj listi bili rangirani po alfabetiskom redosledu, tako da je nosiocu liste bilo prepusteno da potpuno samostalno i po svojoj volji dodeli mandate kandidatima sa liste.

(Podaci prema: <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd02/esd02c/esd02c01>, posećeno 29.11.2011)

²⁴ Odnos nosioca izborne liste prema nominovanim kandidatima R. Marković opisuje rečima: „Ali, kad stranačko vođstvo zna da redosled kandidata na listi ne obavezuje stranku prilikom dodeljivanja mandata, ona može u prvi plan, na udarnim mestima liste, istaći kandidate koji uživaju ugled i popularnost u javnosti, kako bi oni doneli listi što više glasova, a potom ih prilikom dodeljivanja mandata mimoći i mandat dodeliti niže rangiranim kandidatima.“ (R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd: Službeni glasnik, 2008, str. 238)

²⁵ „Važeći sistem u Srbiji, smatra V. Goati, pripada pervertiranoj formi izbornog sistema“, koju on odreduje kao „posredan proporcionalni sistem.“ (V. Goati, „Parlementarizam i partijski sistem Srbije“, u *Dileme i izazovi parlamentarizma* (V. Pavlović, S. Orlović, ur.), Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, 2007, str. 130; Videti i: V. Goati, *Partije i partijski sistem Srbije*, Niš: OGI, 2004) Izborne uslove u kojima se primenjuje model izborne liste, S. Orlović ocenjuje kao „poluneposredne“ ili „poluposredne“ izbore. (S. Orlović, „Izborni sistem i institucionalni dizajn“, u *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, (Z. Stojiljković, D. Spasojević, ur.), Beograd: 2011, str. 45). Parlamentarni izbori u Srbiji, smatra T. Marinković, ne mogu se kategorički odrediti ni kao neposredni ni kao posredni, odnosno „oni imaju elemente i neposrednosti i posrednosti.“ (T. Marinković, „Politika u granicama ustava – o načelima predstavničke demokratije“, u *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš, Kragujevac: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 2011, str. 167)

slobodnog mandata poprimio obeležja imperativnog predstavničkog mandata.²⁶

S obzirom da je isto rešenje od 2004. godine bilo primenjivano i u lokalnim izborima, Zakon o lokalnim izborima bio je najpre predmet ocene ustavnosti pred Ustavnim sudom Srbije. Odlukom Ustavnog suda (2010) proglašena je neustavnom odredba Zakona o lokalnim izborima (čl. 43 st. 1),²⁷ a potom je (2011) Ustavni sud oglasio neustavnom i odredbu Zakona o izboru narodnih poslanika (čl. 84) o dodeljivanju individualnih mandata od strane nosioca liste.²⁸ Stav Ustavnog suda u pogledu lokalnih izbora, koji polazi od toga da „...poštovanje ustavnog principa slobodnih i neposrednih izbora u sistemu srazmernog predstavljanja i zatvorenih izbornih listi podrazumeva da redosled kandidata na listi obavezuje predlagajuća pri raspodeli dobijenih odborničkih mandata i da se mandati dodeljuju kandidatima po redosledu po kome su njihova imena navedena na listi“, primjenjen je i prilikom utvrđivanja neustavnosti odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika. Ustavni sud smatra da je, osporenim zakonskim rešenjem, „zakonodavac omogućio političkim strankama da pređu Ustavom povučenu granicu slobodnog političkog delovanja, odnosno da prekorače Ustavom priznatu ulogu političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana, koja je garantovana odredbama čl. 5. St. 1. Ustava“. Izmene Zakona o izboru narodnih poslanika, koje su usledile (25.05.2011), uredile su klasičan model vezane ili zatvorene liste,²⁹ gde birači raspolažu jednim glasom koji mogu dodeliti samo izbornoj listi, dok su nosioci izborne liste dužni da prilikom dodele individualnih mandata poštuju redosled kandidata sa izborne liste.

U odnosu na prethodno zakonsko rešenje, izmene izbornog zakonodavstva mogu biti afirmativno ocenjene, jer je izborni sistem sada modeliran po minimalnim pretpostavkama za funkcionisanje predstavničkog sistema, a saglasno ustavnom principu o neposrednim i slobodnim izborima. Zatvorena izborna lista pruža odredene garancije u pogledu odgovornosti nosilaca vlasti, između ostalog i predstavnika zakonodavne vlasti, tj. članova parlamenta. Unutrašnja raspodela mandata na zatvorenoj izbornoj listi trebalo bi da pokaže svoje prednosti (doduše slabije nego kod otvorene liste) na sledećim parlamentarnim izborima, kada će birači svoje glasove dodeljivati političkoj partiji vodeći računa o personalnom sastavu, koji je

²⁶ Nacionalno zakonodavstvo i Ustav Srbije, smatra T.Marinković, sadrže “rešenja kojima se upravo omogućava politička manipulacija izborima, slabljenjem neposredne i privilegovane veze između građana i njihovih predstavnika”. (T.Marinković, op.cit., str. 162.)

²⁷ Odluka Ustavnog suda RS, IU 52/2008 (*Sl. glasnik RS* 34/2010.)

²⁸ Odluka Ustavnog suda RS, IUp 42/2008 (*Sl. glasnik RS* 28/2011.)

²⁹ Izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS* 36/11.

partiju predstavljao u prethodnom skupštinskom sazivu.³⁰ Problem, međutim, leži u tome što se parcijalnim menjanjem pojedinih elemenata izbornog sistema ne može doći do konzistentnih rešenja u ustavnom sistemu Republike. Veličina izborne jedinice nije promenjena (cela država je jedna izborna jedinica), što će u krajnjem obezbediti visoku matematičku proporciju, ali će u uslovima vezane izborne liste dovesti do relativizacije opšteg i jednakog izbornog prava građana u sistemu slobodnih i neposrednih izbora (čl. 52 st. 2 Ustava).

Pogrešno je izmene izbornog zakona tumačiti kao promenu tipa izborne liste. Izborna lista je i dalje po svojim osnovnim obeležjima (način glasanja i dodela mandata) „zatvorena“ u odnosu prema biračima. Birači ne mogu da menjaju redosled na izbornoj listi, osim što se u ovaj kruti sistem unosi minimalna izvesnost, jer će građani znati koji „partijski“ kandidati imaju izgleda da uđu u Narodnu skupštinu. Ostaje otvoreno pitanje: kako će građani u ovako postavljenom izbornom sistemu ostvarivati svoje „opšte i jednakog“ biračko pravo? U uslovima kada je cela država jedna izborna jedinica, a sa navedenom korekcijom modela izborne liste, otvara se novi problem na relaciji biračko pravo građana - mogućnost kandidovanja. Zakon o izboru narodnih poslanika ne predviđa bilo kakvu obavezu za podnosioca liste u pogledu broja kandidata koje će kandidovati na izbornoj listi. Izborna lista ne može da ima više od 250 kandidata, koliko iznosi broj sedišta u Narodnoj skupštini. Izborna statistika pokazuje da su u poslednjim parlamentarnim izborima (2008) sve relevantne političke partije nominovale 250 kandidata na svojoj izbornoj listi.³¹ U sistemu proporcionalne raspodele mandata, procentualni ideo ovih partija na parlamentarnim izborima 2008. godine kretao se u rasponu od 5% (izborni prag) do 41% (najveći procentualni ideo koji je neka lista ostvarila). To pokazuje da, u uslovima „prave“ vezane izborne liste, svaki kandidat pozicioniran na mestu pod brojem 103 i više ima samo teorijske šanse da osvoji mandat, odnosno da on nema nikakvih realnih izgleda na uspeh.

Ustavni princip jednakog izbornog prava nastao je kao težnja da se afirmiše aktivno pravo glasa i unese pravičnost u sistem raspodele mandata. Jednak uticaj birača na rezultat izbora ne isključuje mogućnost da birači

³⁰ O mogućnostima izborne kontrole, koja se pruža biračima u tzv. novim demokratijama, videti u: J.Zielinsk, K.M.Słomczynski, G.Shabad, “Electoral Control in New Democracies: The Perverse Incentives of Fluid Party Systems”, *World Politics*, Vol. 57, No. 3, 2005, pp. 367-368.

³¹ Sedam od 22 izborne liste u parlamentarnim izborima 2008. godine nominovale su svih 250 kandidata, pri čemu je pet lista podržano od strane više partija, a dve su istakle samostalno političke partije. Šest lista je učestvovalo u najvećem procentu (preko 97%) u raspodeli parlamentarnih sedišta u Narodnoj skupštini, dok jedna izborna lista (Pokret snaga Srbije) nije osvojila izborni prag od pet procenata palih glasova. (Podaci prema: http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm, posećeno 12.12.2011.)

raspolažu sa više glasova, što se u savremenim sistemima primenjuje u različitim modelima izborne liste. Međutim, princip jednakosti sadrži još jednu komponentu, a to je jednakost šansi u procesu kandidovanja. Uvažavajući političku realnost u ustavnoj državi, gde političke partije u potpunosti drže monopol u procesu nominacije kandidata, mora se pronaći onaj pravni okvir izbornom sistemu koji će voditi računa i o ovom aspektu jednakosti birača. Jednakost šansi građana u ostvarivanju pasivnog biračkog prava znatno je smanjena u izbornom sistemu sa vezanom izbornom listom, u uslovima gde je cela država jedna izborna jedinica.³²

Zato se može postaviti pitanje: da li je pasivno biračko pravo građana opšte, jednako i slobodno? Preciznije: ko će pristati na kandidaturu koja nema nikakvih izgleda na uspeh, a bez neke realne koristi ili možda pod nekim pritiskom ili ucenom? Novo pravno rešenje otvara niz mogućnosti za primenu pravno nedopuštenih instrumenata već u trenutku kandidovanja, čime se produbljuju problemi u već poljuljanom sistemu narodnog predstavništva, u kome su poslanici „slobodni“ da svoj mandat stave na raspolaganje političkoj partiji (što su najčešće činili prilikom kandidature, a ne nakon verifikacije mandata). Na to se nadovezuje i problem, koji doduše nije direktno predmet zakonskog normiranja, a to je proces nominacije kandidata unutar samih političkih partija. Može se očekivati da ovakva kombinacija modela zatvorene liste u uslovima pune proporcionalnosti u jedinstvenoj izbornoj jedinici izazove još veći stepen centralizacije prilikom odlučivanja o nominaciji, čime se u potpunosti ograničava mogućnost članova političke partije da odlučuju o potencijalnim kandidatima.³³

Izmene izbornog zakonodavstva (2011) donele su pozitivne novine u pogledu predstavljenosti manje zastupljenog pola, te se može očekivati da se rodna predstavljenost ostvari u očekivanom odnosu od 30% u korist žena. Međutim, namera zakonodavca da pravno uredi i zaštitи odnose između koalicionih partnera na izbornoj listi zahteva novi kritički osvrt. Upravnjena mesta u parlamentu popunjavaju se sa izborne liste kojoj su ovi mandati u prvoj raspoljivoj raspodeli pripali. U slučaju upravnjenog mesta na izbornoj listi koju podržava savez političkih partija, mandat se ne dodeljuje kandidatima po redosledu sa liste, već onom koalicionom partneru čije „mesto“ je upravljeno. Jasno je da se na ovaj način odstupa od suštine vezane izborne

³² U tom smislu, M. Pajvančić opravdano vezuje pasivno biračko pravo uz pravo kandidovanja: „Tako shvaćeno pasivno biračko pravo znači garanciju jednakih uslova za sticanje pasivnog prava kandidovanja i garanciju jednakih uslova pod kojima nominovani kandidati ulaze u izbornu utakmicu koja pruža jednakе mogućnosti za njihov izbor“ (M.Pajvančić, op.cit., str. 68.)

³³ Ima primera u uporednim sistemima, kao npr. u Finskoj, da se političke partije zakonom obavezuju da osiguraju svojim članovima pravo na izbor kandidata u slučaju kada je broj potencijalnih kandidata veći od potrebnog broja na izbornoj listi. (Upor. G.Rahat, “Candidate Selection: The Choice before Choice”, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No.1, 2007, p. 157.)

liste i vraća na snagu njen surogat iz prethodnog perioda. Naime, izborna lista nema karakter pravnog sporazuma između političkih partija, pa joj po tom osnovu ne treba pružati zakonsku zaštitu. Izborna lista formalno potvrđuje akt kandidovanja, pa se i uloga političke partije, kao dominantnog predлагаča u proporcionalnim izborima, mora kretati u okvirima ustavnih principa, u prvom redu principa o suverenosti građana i o neposrednim izborima u sistemu predstavničke demokratije. Navedeno zakonsko rešenje ponovo dovodi u pitanje neposrednost izbora, jer zakonodavac, u najmanju ruku, nije razumeo karakter vezane liste. Ona, sa jedne strane, ispunjava pravilo o neposrednom izboru preko prava građana da glasaju za listu u celini, a sa druge strane, ona obezbeđuje makar minimalne garancije slobodnog izbora preko pravila o dodeli mandata po unapred utvrđenom redosledu.

Kandidovanje izbornih lista od strane više političkih partija je mogućnost koju je zakonodavac dopustio, ali nije detaljno uredio. U sistemima sa kojima se Srbija može uporediti, tzv. nove demokratije u Istočnoj Evropi, unete su dodatne zapreke u vidu izbornog cenzusa, kojim bi se ograničilo preterano usitnjavanje parlamenta (Poljska, Češka, Rumunija).³⁴ Loše strane proporcionalnog izbornog sistema ispoljene su u opasnosti od nepotrebnog usitnjavanja parlamenta, što kasnije utiče na poziciju i stabilnost vlade. Zato se kao legitimna brana ovoj opasnosti može postaviti uvećan ili višestruki cenzus za tzv. koalicione izborne liste. Umesto da ovakvim instrumentima štiti najviše predstavničko telo građana, zakonodavac je zaštitio koalicione izborne liste tako što je ustanovio redosled popunjavanja upražnjenih mesta na koalicionoj listi. Uprkos deklarativnoj nameri da se izborni sistem vrati u okvire ustavnih principa o predstavničkoj demokratiji, donosioci zakona potvrdili su rešenost da istraju u osvojenoj ustavnoj „slobodi“ u pogledu raspaganja poslaničkim mandatom.

³⁴ Mnoge od ovih zemalja uvele su dodatna ograničenja za učešće političkih partija u raspodeli mandata. Izborni prag se uglavnom kreće oko pet procenata, ali se on uvećava ukoliko su nosioci liste koalicije političkih partija. Na primer, u Poljskoj opšte pravilo o izbornom cenzusu od pet procenata korigovano je u slučaju kada je reč o tzv. koalicionim izbornim listama, koje moraju da osvoje osam procenata palih glasova da bi učestvovale u raspodeli mandata. Slično rešenje sadrži i izborno zakonodavstvo Rumunije. (Upor. Art. 133. The Act of 12. april 2001 on elections to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4543>)

Izborni zakon Češke (čl. 49) sadrži još radikalnije rešenje: da bi učestvovala u raspodeli mandata svaka izborna lista treba da osvoji najmanje pet posto palih glasova, liste koje su podržane od dve političke partije treba da osvoje 10%, liste sa tri političke partije 15%, a liste sa najmanje četiri političke partije treba da osvoje najmanje 20% palih glasova. (Upor. Art. 49. The Act of Law 247/1995 on elections to the Parliament of the Czech Republic, dostupno na: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/247.html>)

Zaključak

„Odabir“ izbornog sistema važno je pitanje u procesu implementacije osnovnih ustavnih principa u sistemu predstavničke demokratije. Uvažavanje faktora koji oblikuju izborni sistem i utiču na odabir modela pojedinih elemenata izbornog sistema, kao što su raspodela mandata i model izborne liste, mora imati za polazište one principe kojima se obezbeđuje vladavina prava u ustavnoj državi. Tipovi izborne liste, poznati u uporednim sistemima, ostvaruju tri zahteva u izbirnoj proceduri: pravičnost, jednostavnost i efikasnost. Međutim, u ostvarivanju ravnoteže između dva cilja koji se žele postići u predstavničkom sistemu, „uspešnost glasova“ birača i funkcionalno narodno predstavništvo, mora se voditi računa o ustavnim garancijama izbornog prava građana i o ustavnom principu narodne suverenosti.

Nakon skoro decenijske primene surogata „vezane“ liste u ustavnom sistemu Srbije, izmenama izbornog zakonodavstva uspostavljen je model klasične zatvorene liste, koja pruža minimalne garancije građanima u pogledu individualnog izbora i personalnog sastava najvišeg predstavničkog organa Republike. Ustavna „sloboda“ poslanika u raspolaganju mandatom, potkrepljena zakonom garantovanom „slobodom“ političkih partija da dodeljuju mandate kandidatima sa izborne liste, deformisala je osnovne postavke o narodnom predstavništvu u nacionalnom sistemu. Obaveza nosioca liste da mandate dodeli kandidatima po utvrđenom redosledu, međutim, poprima novu dimenziju u uslovima jedinstvene izborne jedinice u Republici. Umesto pitanja o karakteru predstavništva kroz optiku (ne)posrednosti izbora, otvara se pitanje o slobodi izbora i jednakosti građana?

Smatramo da je primjenjeni model u postojećim uslovima neprimeren načelu jednakosti šansi građana u ostvarivanju biračkog prava, jer se otvara opasno polje za unošenje različitih pravno nedopuštenih instrumenata u procesu kandidovanja. Tome treba dodati nejasnu potrebu zakonodavca da zaštitи tzv. koalacione izborne liste i političkim partijama ponovo dopusti da „gospodare“ izbornom listom, te mandate interno raspodeljuju u skladu sa tzv. koalicionim sporazumom. Izborna lista nema karakter pravnog sporazuma između političkih partija, pa joj po tom osnovu ne treba pružati zakonsku zaštitu. Izborna lista formalno potvrđuje akt kandidovanja, pa se i uloga političke partije, kao dominantnog predлагаča u proporcionalnim izborima, mora kretati u okvirima ustavnih principa. Racionalno i „u duhu“ Ustava bilo bi rešenje koje uređuje odnos tzv. koalicionih lista i samih građana, a kojim bi se unele jače zapreke u pogledu izbornog praga i raspodele mandata. Dobra strana zakonskih izmena sadržana je u mogu-

ćnosti da se u narodnom predstavništvu osigura zastupljenost manjinskih grupa.

Literatura:

Gallagher Michael, M.Laver, P.Mair, *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill International Edition, 2001.

Vasović Vučina, Goati Vladimir, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd: 1993.

Goati Vladimir, Partije i partijski sistem Srbije, Niš: OGI, 2004.

Goati Vladimir, „Parlamentarizam i partijski sistem Srbije“, u *Dileme i izazovi parlamentarizma* (V.Pavlović, S.Orlović, ur.), Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, 2007.

Zielinsk J., Slomczynski K.M., Shabad G., “Electoral Control in New Democracies: The Perverse Incentives of Fluid Party Systems”, *World Politics*, Vol. 57, No. 3, 2005, pp. 365-395.

Jovanović Milan, „Izborni sistem Srbije – dve decenije posle“, u *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, (S.Orlović, prir.), Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, 2011.

Kvejd Kventin, „Proporcionalni sistem i državnička veština u demokratiji“, u *Treći program*, Br. 90, 91, God. III, IV, 1991.

Larderje Gi, „Problemi proporcionalnog predstavljanja“, u *Treći program*, Br. 90, 91, God. III, IV, 1991.

Marinković Tanasije, „Politika u granicama ustava – o načelima predstavničke demokratije“, u *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš, Kragujevac: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 2011

Marković Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd: Službeni glasnik, 2008.

Masclet Jean-Claude, *Droit électoral*, Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

Norris Pippa, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 297-312.

Nohlen Diter, „Većinski izbori i srazmerni izbori“, *Politička misao*, 1990, br. 4.

Orlović Slaviša, „Izborni sistem i institucionalni dizajn“, u *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, (Z.Stojiljković, D.Spasovjević, ur.), Beograd: 2011.

Pajvančić Marijana, *Izborne pravo*, Novi Sad: Pravni fakultet, 2008.

Rahat Gideon, “Candidate Selection: The Choice before Choice”, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No.1, 2007, pp. 157-170.

Farell David M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001.

Horowitz Donald L., “Electoral Systems: A Primer for Decision Makers”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, 2003, pp. 115-127.

Prof. Irena Pejić, Ph.D
Full Professor
University of Niš, Faculty of Law

THE ELECTORAL LIST IN PROPORTIONAL REPRESENTATION -THE SERBIAN EXPERIENCE

SUMMARY

The model of electoral list in the proportional electoral system of the Republic of Serbia, which was applied in parliamentary elections until the change in the electoral legislation in 2011, is completely unknown in comparative systems. Pursuant to this model, the voters were obliged to vote for the list as a whole, without being able to express their individual preferences towards any candidate, whereas the political parties enjoyed absolute freedom in the personal distribution or allocation of individual seats by selecting candidates from the electoral list. This regulatory framework has created a deformed content of "free choice" (which is guaranteed to political parties but not to voters); consequently, the system assumed the characteristics of indirect elections.

After nearly a decade of applying a surrogate of the closed electoral list in the constitutional system of Serbia, the amendments of the national electoral legislation instituted the traditional model of a closed electoral list, which provides minimum guarantees to citizens in terms of personal choice of representatives and the composition of the National Assembly. However, a new legal solution which stipulates that the mandates shall be allocated according to the established order of candidates on the electoral list may cause unfavorable effects in the proportional electoral system with a single constituency in the Republic of Serbia. In the current circumstances, the applied model of a closed electoral list is inconsistent with the principle of equal electoral rights of citizens because it lays down treacherous grounds for unauthorized entry of various unlawful instruments in the course of candidate nomination.

Key words: electoral list (closed and open), proportional representation, Serbian electoral law.

Prof. dr Vladan Petrov¹

ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZBORU NARODNIH POSLANIKA OD 2011 – DA LI JE POSLANIČKI MANDAT KONAČNO SLOBODAN?

Premda velikog značaja, Zakon o izboru narodnih poslanika je običan, a ne ustavni zakon. Taj zakon je u periodu od 1992. do 2003. imao jednu posebnu namenu: da omogući juridizaciju odnosa između narodnog poslanika i političke stranke. Umesto da izričito proklamuje slobodni mandat, kao bitno načelo ustavne demokratije, Ustav Srbije od 2006. je stvorio pravni osnov za uspostavljanje stranačkog imperativnog mandata (član 102. stav 2). Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011, izrađen na osnovu preporuka iz Mišljenja Venecijanske komisije, pokušaj je da se „neutrališe“ loše rešenje Ustava. Ipak, da bi se konačno razvezao „Gordijev čvor“ o prirodi mandata narodnog poslanika u Republici Srbiji, Ustav mora izričito proklamovati slobodni mandat. Do tada, dilema o prirodi mandata narodnog poslanika u Republici Srbiji biće otvorena.

Ključne reči: juridizacija odnosa poslanik, politička stranka, – slobodni mandat, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, član 102. stav 2. Ustava, Odluka Ustavnog suda od maja 2010.

1. Zakon o izboru narodnih poslanika – mesto i uloga u pravnom sistemu Republike Srbije

U ustavnopravnoj nauci, tradicionalna je podela na ustavne i obične zakone koja je izvršena prema formalnom merilu. Postoje dve vrste ustavnih zakona: 1) zakoni koji se donose po postupku za donošenje ili promenu ustava i imaju snagu ustava i 2) zakoni koji se donose po težem postupku od zakonodavnog, ali lakšem od postupka za promenu ustava, i imaju snagu veću od običnih zakona, a manju od ustava. Prema sadržinskom merilu je teže izvršiti podelu na ustavne i obične zakone. Da li neka opšta pravila imaju ustavni karakter ili nemaju, pitanje je na koje nije moguće uvek dati siguran odgovor. Tako, na primer, zakoni o Vladi, predsedniku Republike i

¹ Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Narodnoj skupštini, u materijalnom smislu, imaju određena obeležja ustavnog zakona. U formalnom smislu, to su obični zakoni, jer se donose po uobičajenoj zakonodavnoj proceduri (za njihovo izglasavanje dovoljna je prosta, tj. kvorumska većina u Narodnoj skupštini).

I Zakon o izboru narodnih poslanika je, prema formalnom merilu, običan zakon. Ustav Srbije od 2006. nije predviđao ni posebnu većinu za izglasavanje ovog zakona. Nekim drugim zakonima pridat je, u tom smislu, veći značaj.² Prema sadržinskom merilu, Zakon o izboru narodnih poslanika je, takođe, običan zakon. Ovo stoga što su najvažnija pitanja izbornog prava uređena samim Ustavom, dok su funkcije Narodne skupštine, osnovi njene organizacije, finansijska i administrativna autonomija, kao i pravni položaj narodnih poslanika bliže definisani Zakonom o Narodnoj skupštini. Tako Ustav Srbije od 2006. uređuje pitanja koja čine „evropsko izborno nasleđe“ (P. Garrone), a odnose se prevashodno na definisanje biračkog (izbornog) prava kao opšteg i jednakog i proglašavanje slobodnih izbora, neposrednog i tajnog glasanja („Izborno pravo je opšte i jednak, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično“, član 52. stav 2. Ustava). To su načela izbornog prava koja proglašuju manje ili više izričito svi evropski ustavi.³ Ta načela čine standardnu ustavnu materiju.

Ustav Srbije od 2006. uređuje i trajanje mandata narodnog poslanika.⁴ I to je klasično ustavnopravno pitanje. Ipak, jedan poznati ustav odstupa od ovog pravila. Reč je o Ustavu Pete francuske republike od 1958. koji predviđa da se trajanje mandata članova svakog doma parlamenta uređuje organskim zakonom.⁵

Kolektivni prevremeni prestanak mandata narodnih poslanika (raspuštanje Narodne skupštine) uređen je Ustavom (član 109) i Zakonom o Narodnoj skupštini (član 52), a razlozi za individualni prevremeni prestanak mandata narodnog poslanika Zakonom o izboru narodnih poslanika (član 88. stav 1).

² „Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuju: 1. referendum i narodna inicijativa, 2. uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, 3. plan razvoja i prostorni plan, 4. javno zaduživanje, 5. teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, 6. zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora, 7. druga pitanja određena Ustavom.“ (član 105. stav 3. Ustava Srbije od 2006).

³ Vid. Jean-Claude Colliard, „Les systèmes électoraux dans les Constitutions des pays de l’Union européenne“, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n. 13, janvier 2003, 1-8.

⁴ „Mandat narodnog poslanika počinje da teče danom potvrđivanja mandata u Narodnoj skupštini i traje četiri godine odnosno do prestanka mandata narodnih poslanika tog saziva Narodne skupštine“ (član 102. stav 1. Ustava Srbije od 2006).

⁵ Vid. član 25. Ustava Pete francuske republike od 1958.

Ustav Srbije od 2006. posredno određuje i izborni sistem u užem smislu (sistem raspodele mandata). U pitanju je sistem srazmernog predstavljenja koji podrazumeva glasanje za izborne liste. To jasno proizlazi iz dve odredbe Ustava. Prema članu 102. stav 2. Ustava, „Narodni poslanik je sloboden da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolažanje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“. Prema članu 112. stav 1. tačka. 3. Ustava, predsednik Republike „predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista“.

U starijoj ustavnopravnoj nauci, pod uticajem francuske ustavne tradicije, preovladavalo je mišljenje da izbor između većinskog sistema i sistema srazmernog predstavljenja treba ostaviti zakonodavcu.⁶ U novijoj teoriji, smatra se da je „pitanje konstitucionalizacije načina raspodele mandata značajno, jer parlamentarna većina prirodno teži da privilegije sistem koji njoj najviše odgovara, što pokazuju primeri Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva“.⁷

U uporednom pravu, ustavotvorci postupaju različito. Prvu grupu čine ustavi koji ne određuju sistem raspodele mandata. Takvi su Osnovni zakon Nemačke od 1949. i Ustav Pete francuske republike od 1958.⁸ U drugu grupu svrstavaju se ustavi Španije, Belgije, Danske, Holandije, Austrije, koji se jasno opredeljuju za sistem srazmernog predstavljenja.⁹ Ovoj grupi ustava pripada i Ustav Srbije od 2006, premda on nigde izričito ne spominje sistem srazmernog predstavljenja. Treću, manjinsku grupu čine ustavi koji idu i korak dalje od ustava iz prethodne grupe. Tako, na primer, Ustav Luksemburga (član 51. stav 5) utvrđuje i tehniku raspodele mandata u okviru sistema srazmernog predstavljenja (metod najmanjeg izbornog količnika). Za ustave druge i treće grupe zajedničko je to da oni konstitucionalizuju sistem raspodele mandata. To znači da je promena sistema raspodele mandata izvodljiva samo putem promene ustava. Ovaj zaključak odnosi se i na Ustav Srbije od 2006. Eventualni zaokret od sistema srazmernog predstavljenja ka sistemu većine ili mešovitom sistemu (kakav npr. postoji u Italiji i Japanu) podrazumevao bi promenu Ustava.

⁶ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 21. édition, Paris 2007, 157.

⁷ Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, L. G. D. J, 30. édition, Paris 2007, 179.

⁸ „...Ćutanje Ustava u ovom pogledu čini se paradoksalnim, jer je način raspodele mandata jedan od elemenata koji najviše utiče na funkcionisanje političkog sistema“. *Ibid.*

⁹ U tom smislu je posebno zanimljivo rešenje iz Ustava Portugalije od 1976. Ovaj ustav zabranjuje promenu Ustava kad je reč o načelu proporcionalnosti (član 288. Ustava Portugalije).

Što se elementi izbornog sistema u širem smislu preciznije uređuju ustavom, manje ostaje posla za izborno zakonodavstvo. Ipak, to ne umanjuje značaj izbornog zakona u modernoj predstavničkoj demokratiji. Bez njega načela izbornog prava i osnovni elementi izbornog sistema (ako su utvrđeni ustavom), ostaju „mrtvo slovo na hartiji“. Ozbiljnost nalaže da kad se donose novi ustav treba doneti i novi zakon o izboru narodnih predstavnika. To, međutim, nije učinjeno u Republici Srbiji posle donošenja Ustava od 2006. Doneti su Zakon o izboru predsednika Republike¹⁰ i Zakon o Narodnoj skupštini¹¹, ali nije i Zakon o izboru narodnih poslanika. Ostao je na snazi Zakon od 2000. i po tom zakonu sprovedeni su parlamentarni izbori dva puta za važenja Ustava od 2006. To će biti učinjeno i treći put, ove, 2012. godine.

Bez sumnje, nespremnost političkih činilaca da donesu kompletno nov izborni zakon po donošenju novog ustava pokazuje da su institucionalni temelji predstavničke demokratije u Srbiji još uvek prilično slabi kao i svest o značaju detaljne pravne regulative izbornog postupka. Krajem maja 2011. godine, Narodna skupština je usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, držeći se tradicionalnog izbornog pravila da se izborna reforma ne može vršiti u godini koja prethodi izborima.¹²

2. Zakon o izboru narodnih poslanika i juridizacija odnosa između političke stranke i narodnog poslanika (1992-2003)

Od 1992. godine, od kada je u Srbiji većinski sistem zamenjen sistemom srazmernog predstavljanja, Zakon o izboru narodnih poslanika dobio je posebnu namenu: da izvrši juridizaciju odnosa između narodnog poslanika i političke stranke sa čije liste je poslanik izabran. Pod juridizacijom podrazumeva se pretvaranje, putem pravnih (ustavnih ili zakonskih) propisa, faktičkog (političkog) odnosa između poslanika i političke stranke u pravni odnos. Drugim rečima, to je uspostavljanje moderne varijante imperativnog mandata narodnog poslanika. U odnosu na prevaziđenu varijantu imperativnog mandata, kao pravnog odnosa između birača i predstavnika (delegata), koja je postojala u srednjovekovnim staleškim predstavništvima, nova varijanta imperativnog mandata podrazumeva pravni odnos između poslanika i njegove političke stranke. Pravno neodgovoran biračima, poslanik postaje pravno odgovoran političkoj stranci. Pravna sankcija za „neposlušnog“ poslanika nije opoziv, kao kad

¹⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 111/07.

¹¹ *Službeni glasnik RS*, br. 9/10.

¹² Ovo pravilo zapisano je i u *Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima* koji je usvojila Venecijanska komisija 2002. godine. *European Commission for Democracy through Law, Code on Good Practice in Electoral Matters*, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

sankciju izriču birači. Pravna sankcija je prevremen prestanak mandata tzv. aktiviranjem blanko ostavke, kad „sankciju izriče“ politička stranka. Poslanik, ne samo faktički, već i formalno-pravno postaje predstavnik stranke, a ne naroda. Naizgled, prirodno rešenje u sistemu srazmernog predstavljenštva u kojem se glasa za „stranke (liste)“, a ne za pojedince. Suštinski, rešenje suprotno načelu narodne (nacionalne, građanske) suverenosti¹³ na kojem počiva moderna predstavnička demokratija.

Jednim delom „krivica“ za zakonsko uvođenje stranačkog imperativnog mandata nalazila se u Ustavu Srbije od 1990. Iako postavljen na klasičnim načelima liberalno-demokratske ustavnosti, ovaj ustav je propustio da izričito proklamuje slobodni mandat narodnog poslanika kao politički odnos između građana, nosilaca suverenosti, i narodnog poslanika, najpre njihovog, pa tek onda stranačkog predstavnika.¹⁴ Pravi „krivac“ je nerazvijena demokratska politička kultura u kojoj političke stranke vladaju javnom scenom „gutajući“ narodne poslanike kao pojedince. U takvoj atmosferi, od 1992. do 1997. raširila se praksa blanko ostavki poslanika, a tvrdnja da mandat poslanika pripada njihovim strankama prihvaćena je kao logična posledica predstavničke demokratije i sistema srazmernog predstavljenštva. Od 1997. godine prestaje potreba za blanko ostavkama, jer je izmenama izbornog zakona predviđeno da narodnom poslaniku pre vremena prestaje mandat ne samo njegovom voljom (istupanjem iz političke stranke), kako je bilo određeno u izvornom tekstu Zakona od 1992, već i voljom političke stranke (isključenjem iz članstva). Dva pravna osnova za prevremen prestanak mandata narodnog poslanika koja su omogućila juridizaciju odnosa između poslanika i političke stranke sa čije je liste on izabran preneta su i u Zakon o izboru narodnih poslanika od 2000¹⁵, pravni akt koji je, mimo svake ustavnopravne logike, još uvek na snazi.¹⁶

Ova dva zakonska osnova za prevremen prestanak mandata narodnog poslanika (čl. 88. stav 1. tač. 1. i 9. Zakona o izboru narodnih poslanika od 2000) bila su protivna načelu slobodnog mandata narodnog poslanika, koje je Ustav Srbije od 1990, i pored izostanka izričite norme, ipak

¹³ U klasičnoj ustavnopravnoj teoriji postojala je jasna razlika između narodne i nacionalne suverenosti, dok je suverenost građana izraz koji se koristi u nekim modernim ustavima. Danas ustavi različito određuju titulara suverenosti, pri čemu je suština ista: suverena vlast mora poticati „odozdo“; da li se titular naziva narodom, nacijom ili građanima manje je važno. V. R. Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beograd, Službeni glasnik, Beograd 2009, 159-163.

¹⁴ V. član 2. stav 2, član 74. stav 2. i član 76. Ustava Srbije od 1990.

¹⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 35/2000.

¹⁶ V. Bosa Nenadić, „O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije“, *Analji Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2008, 7-9.

prepostavlja. To je potvrdio i Ustavni sud Srbije u Odluci od 2003.¹⁷ Ključni deo obrazloženja ove odluke glasi: „Ustavni sud ocenjuje da iz svega iznetog proizlazi da se kroz utvrđivanje osnova za prestanak mandata, kako je to učinjeno u osporenim odredbama člana 88. stava 1. tač. 1) i 9) Zakona, ne može rešavati problem očuvanja partiskske discipline, niti pitanje održavanja stranke u političkom i pravnom životu između dva izborna ciklusa, jer se time povređuju ustavne odredbe koje opredeljuju karakter mandata narodnog poslanika (član 2. stav 2, član 74. stav 2. i član 76), kao i odredbe o političkim slobodama i pravima građana (čl. 13, 42. i 44. Ustava). Po oceni Ustavnog suda, svojstvo narodnog poslanika stećeno na neposrednim izborima, ne može, po Ustavu, biti uslovljeno promenom političkog uverenja, odnosno političke orientacije, kako na strani poslanika, tako ni na strani političke stranke. Političkim strankama se ne mogu zakonom dati ovlašćenja koja će imati za posledicu promenu sastava Narodne skupštine kao zakonodavnog organa, kao što ni politički ili pravni život stranke sa čije je liste određeni poslanik izabran ne može, prema Ustavu, nakon izbora, imati neposredni uticaj na sastav Narodne skupštine“.

Činilo se da je ovom odlukom mandat narodnog poslanika oslobođen zakonskih stega i da je svršeno sa juridizacijom odnosa između poslanika i političke stranke. Drugim rečima, Ustavni sud je ukinuo zakonske odredbe koje su bile protivne načelu slobodnog mandata narodnog poslanika. Njihovim „brisanjem“ iz Zakona, mandat narodnog poslanika je „oslobođen“. Takvo stanje potrajalo je do stupanja na snagu Ustava od 8. novembra 2006.

3. Ustav Srbije od 2006. i juridizacija odnosa između narodnog poslanika i političke stranke

Umesto da „posluša“ Ustavni sud i jasno proklamuje slobodni mandat narodnog poslanika, ustavotvorac je 2006. godine sačinio normu kojom se omogućava uspostavljanje stranačkog imperativnog mandata.¹⁸ Reč je o članu 102. stav 2 („Narodni poslanik je sloboden da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolažanje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“). Suštinska razlika u odnosu na period od 1992 (izmena izbornog sistema) do 2003. godine

¹⁷ Odluka IU-197/2002, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2003.

¹⁸ R. Marković je u kritici novog ustava, po njegovom izglasavanju u Narodnoj skupštini, a pre ustavotvornog referenduma, upotrebio izraz „imperativni (mandat) u političkom smislu“. R. Marković, „Ustav Republike Srbije – kritički pogled“, *Ustav Republike Srbije*, IPD Justinian, Beograd 2006, 31. Venecijanska komisija u *Mišljenju o Ustavu Srbije* koristi izraz koji nosi isto značenje: „mandat kojim upravljaju stranke“ (party administrated mandate). European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf)

(Odluka Ustavnog suda) u tome je što je stranački imperativni mandat postao ustavna kategorija. Zahvaljujući članu 102. stavu 2. Ustava, nije bilo potrebno da se pravni osnov stranačkog imperativnog mandata traži u izbornom zakonu. Premda je ustavnopravna nauka odmah reagovala, iznoseći argumentovane kritike na račun ovog rešenja,¹⁹ politički činioci se na to nisu obazirali, već su gledali kako da ustavnu normu zakonski „operacionalizuju“. Jer, član 102. stav 2. spada u ustavne norme koje nisu neposredno primenjive. Bilo je neophodno zakonom odrediti uslove pod kojima je narodni poslanik „sloboden“ da neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci. Drugim rečima, trebalo je zakonom urediti postupak podnošenja i ostvarivanja blanko ostavki. Najpre je učinjen pokušaj da se to uradi Zakonom o Narodnoj skupštini. To je, izgleda, i jedan od glavnih razloga što se na donošenje ovog zakona čekalo pune tri i po godine od stupanja Ustava na snagu. Iako je bilo nacrtta Zakona o Narodnoj skupštini koji su pokušali da urede ovo pitanje, na kraju je prevagnulo mišljenje da to nije materija parlamentarnog, nego izbornog zakona. Tako je Zakon o Narodnoj skupštini usvojen početkom 2010., a da nije sadržao odredbe kojima se razrađuje član 102. stav 2. Ustava, ali jeste odredbu koja nije u skladu s ovim članom: „Narodni poslanik se opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju“ (član 37. Zakona). Iako tačna definicija slobodnog mandata, njoj nije bilo mesto u Zakonu, već u Ustavu.

Ipak, model zakonske regulative blanko ostavki dao je Zakon o lokalnim izborima od 2007.²⁰ Dakle, na republičkom nivou blanko ostavke nisu bile pravno uređene, dok na lokalnom nivou jesu. Član 47. Zakona o lokalnim izborima predviđao je mogućnost da podnositelj izborne liste i kandidat za odbornika, odnosno odbornik, mogu zaključiti ugovor kojim će regulisati međusobne odnose i predvideti pravo podnosioca izborne liste da, u ime odbornika, podnese ostavku na funkciju odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave. Prilikom zaključenja ugovora, kandidat za odbornika, odnosno odbornik, predavao je podnosiocu izborne liste svoju blanko ostavku. Na osnovu ovog ugovora, podnositelj izborne liste sticao je pravo da slobodno raspolaže mandatom odbornika sa kojim je zaključio ugovor, tako što je samostalno mogao odlučiti da li će realizovati ovlašćenje koje je dobio i kada će to učiniti.

¹⁹ R. Marković, „Ustav Republike Srbije – kritički pogled“, *Ustav Republike Srbije*, IPD Justinian, Beograd 2006, 30-31; M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, 128-129; B. Nenadić, „O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije“, *Analji Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2008, 14-25; M. Jovanović, „Od slobodnog mandata ka promenljivom delegatu“, NSPM, posebno izdanje *Ustav i iskušenja* 2/2008, 85/99; I. Pejić, „Koncept narodnog predstavništva i kontroverze o parlamentarnom mandatu u srpskom ustavu“, NSPM, posebno izdanje *Ustav i iskušenja* 2/2008, 101-106. itd.

²⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

Zahvaljujući inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ovih odredaba Zakona o lokalnim izborima, podnetih tokom 2008. godine,²¹ Ustavni sud je ponovo dobio priliku da razmrsi „Gordijev čvor“ pravne prirode predstavničkog mandata u Republici Srbiji.

Odlukom od maja 2010. Ustavni sud je utvrdio da su odredbe Zakona o lokalnim izborima (čl. 43. i 47) neustavne i stavio ih van snage.²² Još jednom, na sličan način kao i 2003. godine, Ustavni sud je stao na put juridizaciji odnosa između stranke i predstavnika građana (ovog puta odbornika). Ova odluka je višestruka značajna. Prvo, Ustavni sud je ukinuo zakonsku regulativu blanko ostavki odbornika. Time je sprečio da se ustali praksa zaključivanja i primene ugovora o blanko ostavkama u jedinicama lokalne samouprave. Drugo, ova odluka je donekle uticala da se odustane od zakonske regulative blanko ostavki na republičkom nivou. Prema mišljenju T. Marinkovića može se otici i korak dalje, pa reći da su neposredna posledica Odluke od maja 2010. izmene izbornih zakona do kojih je došlo u maju i julu 2011.²³ To je, ipak, prejak zaključak o uticaju ove odluke na srpskog zakonodavca. Kao i više puta do sada, spoljni činilac (Venecijanska komisija) odigrao je presudnu ulogu.²⁴ Treće, Ustavni sud je, u svom obrazloženju, još jednom nedvosmisleno potvrđio da je slobodni mandat narodnih predstavnika (narodnih poslanika i odbornika) osnovno načelo u ustavne demokratije, kao i da moderna uloga političkih stranaka ne dovodi u pitanje opstanak ovog načela. Četvrti, Ustavni sud je dao „kritiku“ člana 102. stava 2. Ustava, ukazavši i na njegovu nesaglasnost sa drugim ustavnim odredbama, onim koji su iste pravne snage, ali šireg i opštijeg domašaja („Načela Ustava“). Na taj način, Ustavni sud je izašao iz okvira tradicionalne uloge „negativnog zakonodavca“; postupao čak i više od „pozitivnog zakonodavca“, savetujući, u granicama svojih ustavnih moći, da treba razmišljati o uklanjanju rešenja iz člana 102. stava 2. Ustava.²⁵

Posle Odluke Ustavnog suda od maja 2010. izgledalo je da će odredba člana 102. stava 2. Ustava ostati „mrtvo slovo na hartiji“ sve do neke buduće

²¹ Inicijative su podneli: Čedomir Backović iz Sombora, Bogdan D. Bukvić iz Bačke Topole i narodni poslanik Tomislav Nikolić.

²² Odluka Ustavnog suda IUz-52/2008, *Službeni glasnik RS*, br. 34/2010.

²³ T. Marinković, „Politika u granicama Ustava – o načelima predstavničke demokratije“, *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Pravni fakultet u Nišu, Pravni fakultet u Kragujevcu, Niš 2011, 183.

²⁴ V. niže.

²⁵ V. Vladan Petrov, „Odluka Ustavnog suda o neustavnosti čl. 43. i čl. 47. Zakona o lokalnim izborima – prilog raspravi o prirodi mandata narodnog predstavnika“, *Zbornik radova Pravni sistem i društvena kriza*, Kosovska Mitrovica 2011, 81-93.

ustavne reforme. Uostalom, to rešenje su od samog početka smatrali najboljim i mnogi poslenici struke i nauke.²⁶

Da u Srbiji politički činioci slabo mare za jurisprudenciju Ustavnog suda i mišljenje srpske ustavnopravne nauke još jednom se potvrdilo u februaru 2011. godine, kada je ušao u skupštinsku proceduru Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika. Za predmet ovog rada od značaja su dva rešenja u ovom predlogu zakona. Prvo se odnosi na izmenu člana 84. Zakona o izboru narodnih poslanika. Prema tada važećem rešenju, postojao je sistem tzv. nevezanih lista, koji je omogućavao političkim strankama da, posle utvrđenih konačnih rezultata izbora, slobodno dodeljuju mandate bez obzira na redosled kandidata na listi. Prema predloženoj izmeni Zakona, najmanje polovina mandata koje je politička stranka dobila na izborima moralo je biti raspodeljeno prema redosledu kandidata na listi, a ostali mandati su mogli biti raspodeljeni bez obzira na taj redosled. Drugo rešenje odnosilo se na izmene člana 88. Zakona i predviđalo je postupak u vezi s blanko ostavkama. Dakle, i pored najnovije odluke Ustavnog suda, nastavilo se sa pokušajem „operacionalizacije“ člana 102. stava 2. Ustava.

Ipak, postoji autoritet koji političke vlasti u Srbiji moraju da poštuju ili da bar uzimaju u obzir njegovo mišljenje. Reč je o Venecijanskoj komisiji, kojoj je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika podnet radi mišljenja. Oba rešenja iz Predloga zakona, u osnovi, su dobila negativnu ocenu.²⁷ Za izmene člana 84. Zakona rečeno je da „iako predstavljaju korak unapred...suštinski ne popravljaju pravni okvir“, a izmene člana 88. tiču se podnošenja blanko ostavki koje „imaju jednaku vrednost ustupanju mandata narodnog poslanika njegovoj/njenoj stranci“ i osnov imaju u članu 102. stav. 2 Ustava o kojem je Komisija dala negativno mišljenje. U solidno argumentovanom mišljenju Venecijanske komisije,

²⁶ Takvog mišljenja je i Bosa Nenadić, iskusni ustavni pravnik i dugogodišnji sudija Ustavnog suda. „Bez obzira koliko zakonodavac brižljivo postupao u uređivanju ovog instituta i koliko se trudio da pitanja uredi u duhu Ustava, teško može izbeći zadiranje u osnovne principe i načela Ustava o političkoj reprezentaciji. Stoga smo mišljenja, da bi bilo najbolje da ova odredba Ustava ostane isključivo kao ‘odredba na papiru’, do prve promene Ustava“. B. Nenadić, 20. Milan Jovanović smatra da ima više načina da se „slobodni mandat u srpskom parlamentarizmu ne pretvorи u ustavnopravni fosil i ne zameni imperativnim mandatom“. „Prvi i najbolji je da se sporna ustavna odredba izostavi iz teksta“. Ipak, politikolog Jovanović je svestan da je taj način „danas nerealan, bar zbog postupka ustavne revizije, ako ne i stranačkih interesa da sačuvaju monopol i disciplinuju parlamentarce“. M. Jovanović, „Od slobodnog mandata ka promenljivom delegatu“, NSPM, posebno izdanje *Ustav i iskušenja* 2/2008, 96.

²⁷ European Commission for Democracy through Law, *Joint Opinion on the Draft Law on “Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament” of the Republic of Serbia*, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)005-e.pdf)

glavna poruka u vezi s pitanjem slobodnog mandata narodnog poslanika glasi: „Nacionalno zakonodavstvo treba dalje unapređivati, kako bi se u potpunosti ispunili demokratski standardi. Na srednji ili duži rok amandman na stav 2. člana 102. Ustava Republike Srbije čini se neizbežnim“.

Iako se u javnosti često predstavlja da se mišljenja Venecijanske komisije i „staromodnih“ poslenika srpske ustavnopravne nauke i struke ne podudaraju, istina je, u nekim slučajevima, drugačija. To potvrđuje rasprava koju je izazvao član 102. stav 2. Ustava i potpuno istovetan stav stranih i domaćih stručnjaka da pri nekoj budućoj promeni Ustava ovo rešenje mora biti uklonjeno.

Narodna skupština je, ipak, postupila tek po preporukama iz Mišljenja Venecijanske komisije.²⁸

4. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011.29 – (ne)uspeli pokušaj da se „oslobodi“ mandat narodnog poslanika

Pre usvajanja konačne verzije Predloga zakona o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, Ustavni sud je, aprila 2011. godine, doneo odluku kojom je utvrdio neustavnost odredaba člana 84. Zakona o izboru narodnih poslanika koje se odnose na postupak raspodele dobijenih mandata.³⁰ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika uveo je dve značajne novine. Prva je uspostavljanje sistema zatvorenih (krutih) izbornih lista. Novi član 84. glasi: „Republička izborna komisija će najkasnije u roku od 10 dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora sve dobijene mandate sa izborne liste dodeliti kandidatima po redosledu na izbornoj listi, počev od prvog kandidata sa liste“.³¹ Na taj način je ovaj član Zakona doveden u sklad s Ustavom.³²

Druga značajna novina je uvođenje novog stava 2. u članu 88. Zakona. Ova odredba glasi: „Poslanik lično podnosi ostavku, overenu kod organa

²⁸ V. M. Stanković, „O mišljenju Venecijanske komisije o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika“, *Zbornik Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga I, Beograd 2011, 206-216.

²⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011.

³⁰ Odluka Ustavnog suda IUp 42/2008, *Službeni glasnik RS*, br. 28/2011.

³¹ U vezi s ovim rešenjem došlo je i do promena člana 92. stava 2. Zakona. Ovaj stav uređuje način na koji se popunjavaju upražnjena poslanička mesta kad poslaniku prestane mandat pre isteka vremena na koje je izabran.

³² To se prevashodno odnosi na član 2 (nosioci suverenosti), član 5. stav 4 („Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti себи“) i član 52. stav 2. Ustava („...izbori su slobodni i neposredni...“).

nadležnog za overu potpisa, predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od dana overe³³. Ovakvim rešenjem nije, kako se u javnosti pogrešno isticalo, ukinuta blanko ostavka narodnog poslanika, jer ovaj institut nije ni bio predviđen Ustavom i zakonskim odredbama. Njime se samo odustalo od ranije namere da član 102. stav 2. Ustava bude konkretnizovan tako da blanko ostavka postane zakonska kategorija. Kako ističe T. Marinković, „kratkoćom roka između dana ovare ostavke i njenog podnošenja predsedniku Narodne skupštine sprečava se praksa (blanko) ostavki koje su se davale unapred, često pre sticanja predstavničkog mandata, pa čak i pre sticanja statusa kandidata“³³. Član 88. stav 2. Zakona pravilno određuje prirodu ostavke koja se, kao „korelativ odgovornosti“ nosioca javne funkcije (u ovom slučaju, narodnog poslanika), jedino može podnositi lično i jedino tako može proizvoditi pravno dejstvo.³⁴

U celini posmatrano, najznačanije izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika pokazuju spremnost da se priroda poslaničkog mandata pravilno shvati i definiše. U izvesnom smislu, tačna je ocena T. Marinkovića da se, na taj način, u potpunosti zanemaruje odredba člana 102. stava 2. Ustava.³⁵ Ipak, postavlja se pitanje da li je novim zakonskim odredbama konačno zagarantovan slobodni mandat narodnog poslanika.

Najnovijim izmenama izbornog zakona nije stavljen tačka na spor o prirodi poslaničkog mandata u ustavnom sistemu Republike Srbije. Evo i zašto. Mandat narodnog poslanika nije subjektivno pravo kojim se može slobodno raspolažati. To važi kako za političke stranke, tako i za poslanike. Mandat je odnos između naroda (građana) kao nosioca suverenosti i poslanika kao narodnog predstavnika, tj. vršioca ovlašćenja suverenosti. Taj odnos je faktički ili politički, a ne pravni. Njegovu suštinu čini sloboda (pravna nezavisnost) poslanika da glasa i govori u parlamentu prema sopstvenom uverenju, onako kako on smatra da je najbolje za narod koji predstavlja. Slobodni mandat poslanika je u samim temeljima predstavničke demokratije i, bez obzira na snažan uticaj političkih stranaka u ovom sistemu, odustajanje od njega dovelo bi u pitanje i samu predstavničku demokratiju.

Načelo slobodnog mandata je jedno od osnovnih ustavnih načela. Samo ustav može (i mora) definisati specifičnu vezu između naroda (građana) i predstavnika. To je ustavna, a ne zakonska materija. Moderni ustavi, uglavnom, to i poštuju bilo da izričito definišu sadržinu mandata narodnog poslanika bilo da zabranjuju svaki imperativni mandat.

³³ T. Marinković, 182.

³⁴ V. Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, *Pravni život* 12/2011, 766-767.

³⁵ T. Marinković, 182.

Zakon o izboru narodnih poslanika je važan zakon, ali pokušaj da se njime „popravi“, „izbegne“, „zanemari“ loše ustavne rešenje koje je nedvosmisleno osnov za juridizaciju odnosa između stranke i poslanika urušavanje je dostojanstva Ustava i načela slobodnog mandata. Član 102. stav 2. Ustava ostaje da važi, iako ga najnovije zakonsko rešenje ne „prepoznaće“. On je, bez sumnje, strano telo u ustavnom poretku. Dokle god postoji ovakav član 102. stav 2, biće i dilema kakva je priroda mandata narodnog poslanika i pretnja da će stranke u potrazi za većom vlašću gledati da iskoriste ovaj član ili da će izbornom zakonom ponovo nameniti ulogu koju on ne može imati: da bude instrument juridizacije odnosa između narodnog poslanika i političke stranke.

Stoga „Gordijev čvor“ o prirodi poslaničkog mandata treba konačno razvezati brisanjem rešenja iz člana 102. stava 2. Ustava i premeštanjem „definicije“ slobodnog mandata iz Zakona o Narodnoj skupštini, gde joj nije mesto, u Ustav, gde joj jeste mesto. Time se neće osporiti velika uloga političkih stranaka u predstavničkoj demokratiji, već će se ona dovesti u sklad sa članom 5. stavom 1. („Jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“) i stavom 4. Ustava („Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“).

Vladan Petrov Ph. D
Associate Professor
University of Belgrad School of Law

THE LAW ON ALTERING AND AMENDING THE LAW ON ELECTION OF DEPUTIES OF 2011 – IS THE MANDATE OF DEPUTY FINALLY FREE?

Summary

Although very important, the Law on Election of Deputies is a plain, not a constitutional law. In the period since 1992. to 2003, this law had a peculiar purpose to enable the juridisation of relation between a deputy and a political party. Instead of the explicit proclamation of free mandate, as an essential principle of constitutional democracy, the Constitution of Serbia of 2006 has created a legal basis for establishing the party imperative mandate (Article 102, paragraph 2). The Law on Altering and Amending the Law on Election of Deputies of 2011, drafted on the basis of recommendations from the Venice Commission, is an attempt to “neutralize” the bad solution of the Constitution. However, in order to “Gordian Knot” of the nature of the mandate of deputy loosened, the Constitution must explicitly proclaim the free mandate. Until then, the dilemma about the nature of parliamentary mandate in the Republic of Serbia will remain open.

Key words: the juridisation of the relation between a deputy and a political party. – the free mandate. – the Law on Altering and Amending the Law on Election of Deputies of 2011. – Article 102, paragraph 2. – the Decision of the Constitutional Court in May 2010.

Dr Dragan Prlja¹

ELEKTRONSKO GLASANJE

Elektronsko glasanje predstavlja oblast politike i tehnologije koja se ubrzano razvija. Taj ubrzani razvoj moraju da prate, kad god je to moguće i odgovarajući standardi. Zajednički pravni standardi elektronskog glasanja koji se odnose na elektronske izbore i elektronske referendumne ključ su garancije da će prilikom elektronskih izbora i elektronskih referendumima biti poštovani principi demokratskih izbora i da će biti izgrađeno poverenje u nacionalne sisteme elektronskog glasanja. Set tih standarda obuhvata pravne standarde, operativne standarde (uglavnom se odnose na organizacione standarde i proceduralna pitanja) i tehničke zahteve prilikom elektronskog glasanja. Pravni standardi elektronskog glasanja obuhvataju primenu principa usvojenih od strane Saveta Evrope (Preporuka Rec(2004)11 koju je usvojio Komitet ministara 30 septembra 2004), kao i druge međunarodne akte koji se odnose na izbore i elektronsko glasanje.

Ključne reči: elektronsko glasanje; pravo; uporedno pravo; internet pravo.

1. UVOD

Ulazak u informaciono društvo stvara revolucionarne promene u svim sferama društvenog života. Posebno su te promene vidljive u demokratizaciji procesa donošenja političkih odluka. Potencijali elektronske demokratije u budućnosti zaista su veliki, kako na lokalnom nivou, tako i na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom.

Razvojem informaciono - komunikacionih tehnologija dolazi i do razvoja i oblikovanja digitalne demokratije. Informaciono - komunikacione tehnologije kao društveni faktor politike utiču na razvoj društva i oblike vladavine i na oblikovanje društvene strukture i dominantnih društvenih vrednosti. Različite promene koje nastaju u razvoju informacionih i komunikacionih tehnologija uveliko utiču na razvoj društava i država.

Umesto pojma digitalne demokratije često se koriste i izrazi demokratija digitalnog doba, elektronska demokratija, teledemokratija,

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

sajberdemokratija, on line demokratija, „demokratija na dugme“. Svaki koji od ovih izraza odnosi se na demokratizaciju društva i proširenje političke participacije umreženih građana. To se odnosi na participacije u smislu proširenja komunikacijskog polja uticaja na vlast, prenosa stavova i mišljenja i razvoja modela direktne demokratije, kao i participacije na globalnom nivou uticajem na procese u međunarodnoj političkoj zajednici. Takođe ona utiče i na mobilizaciju masa za demokratske političke ciljeve, obrazovnu i političko kulturnu ulogu. To je umreženi svet demokratije kao elektronski oblik vladavine i artikulacije različitih politika.

Digitalna demokratija se može definisati kao virtualni oblik politike što utiče na političke procese u praksi, demokratija u kojoj organizacije civilnog društva, političke stranke i dr. predstavljaju svoje programe elektronskim putem.

Danas se srećemo i sa terminom „elektronska republika“ čiju suštinu predstavlja odnos između građana i vlade preko informacionih mreža, što naravno podrazumeva i elektronsko glasanje.²

Pod uticajem koncepta e-uprave menja se i formalni tradicionalni koncept demokratske strukture i demokratskog procesa. Učešće građana u procesu donošenja odluka dobija nekoliko novih oblika:³

- građani i njihovi predstavnici (komunikacija putem web strane i e-pošte)
- političke partije (e-izbori, distribucija informacija i proces donošenja odluka),
- građanske aktivnosti (uticaj civilnog društva na donošenje političkih odluka)
- građani i vlada (interaktivna komunikacija, kontrola politike i aktivnosti javnih službenika, reakcije građana na predloge vlade,).

Veće učešće građana u svim fazama demokratskog donošenja odluka na nacionalnom i evropskom nivou izuzetno su važni za koheziju evropskog društva. Internet je već danas omogućio nove forme političke debate kao što je na primer blog. Međusobna zavisnost između demokratije, informacione tehnologije, i novih formi organizacije i upravljanja društвom uslovjavaju

² Ahti Saarenpää, *E-government - Good Government: An impossible equation?*, Internet adresa:

<http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/albaralop.pdf>, 14.01.2006.

³ John Morison, *E-Government: a new architecture of government and a new challenge for learning and teaching public law*, Internet adresa:

<http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/JMfinaldraft.pdf>, 15.01.2006.

pojavu e-demokratije i otvaraju niz novih pitanja koja moraju biti rešena kako bi se došlo do kvalitetnog demokratskog donošenja odluka. Baš iz ovih razloga Evropska unija u okviru „Aкционог плана е-управе i2010 - убрзанje е-управе у Европи у корист свих“⁴ предвиђа у наредном периоду реализацију sledećih акција: testiranje alata информационих технологија који омогућавају transparentnost i učešće javnosti u demokratsком доношењу оdluka, priprema alata информационих технологија који омогућују unapređenje parlamentarnog доношења odluka, i uspostavljanje naprednih formi e-demokratije kao prioriteta u istraživačkim programima информaciono komunikacionih технологија.

2. DOSADAŠNJA PRAKSA

Na parlamentarnim izborima u Australiji 2001.g. bilo je dozvoljeno elektronsko glasanja, пошто су предхodno изменjeni i dopunjeni izborni propisi iz 1992.g. Na ovim izborima 8,3 posto glasača (16.559 glasača) гласало је elektronsким путем на гласачким mestima.

Strategiju elektronskog glasanja Austrija је usvojila 2003.g. Do sada su vršena само правно neobavezujuća testiranja.

U Belgiji se отпочело са elektronsким glasanjem 1991.g. а od 1999.g. elektronsko glasanje је у широкoj upotrebi na nacionalном и lokalном нивоу. На изборима 2004.g. 3,2 miliona glasača гласало је elektronsким путем на гласачким mestima.

U Brazilu se sa testiranjem elektronskog glasanja отпочело 1996.g. а od 2000 godine је у широкoj upotrebi. На изборима 2000 i 2002.g. više od 400.000 elektronsких машина коришћено је за glasanja i dobijanja rezultata glasanja⁵

U Kanadi je država Ontario počela od 2003. godine да организује elektronsko glasanje sa daljine.

⁴ Commision of the European Communities, i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All, Brussels, 25.04.2006. COM(2006) 173 final.

⁵ Countries with e-voting projects, <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries>, 25.11.2011.

Estonija je 2001.g. donela odluku o elektronskom glasanju, prilagodila je izbornu regulativu i otpočela sa testiranjem 2005.g.

Evropska komisija je 2000.g. otpočela sa projektom "Sajber glasanja". Sistem elektronskog glasanja nastao u okviru ovog projekta testiran je 2002 i 2003. godine u Francuskoj, Nemačkoj, i Švedskoj.

Elektronsko glasanje u Francuskoj omogućeno je od 2003.g. i to kako uz pomoć elektronskih mašina na glasačkim mestima tako i putem elektronskog glasanja sa daljine za francuske državljanе u inostranstvu.

U Nemačkoj se od 1999 godine testiraju razni oblici elektronskog glasanja.

U Indiji se 700.000 elektronskih glasačkih mašina koriste od 2003.g. u 35 država.

Irska je otpočela sa planiranjem elektronskog glasanja 1999.g. Testiranje sistema otpočelo je 2000.g.

Pilot projekti elektronskog glasanja realizovani su u Norveškoj 2003.g.

U Portugalu je građanima bilo omogućeno da elektronskim putem glasaju na evropskim izborima 2004.g.

Od 1995.g. do 2005.g. u Španiji je realizovano više pilot projekata elektronskog glasanja pre svega u lokalnim zajednicama.

U Švajcarskoj je u periodu od 2000.g. do 2005.g. korišćena mogućnost elektronskog glasanja na daljinu u kantonima Ženeva i Ciro, jer za to postoji osnova u postojećem švajcarskom zakonodavstvu (Savezni zakon o političkim pravima).

Lokalne zajednice u Velikoj Britaniji od 2000.g. koriste razne oblike elektronskog glasanja. Čak 59 lokalnih zajednica 2003.g. koristilo je pilot

projekte elektronskog glasanja, odnosno mogućnost elektronskog glasanja bila je obezbeđena za 6,4 miliona glasača.





U Belgiji je prvo javno testiranje novih elektronskih glasačkih mašina izvršeno 27. oktobra 2011. godine, a ovaj sistem će biti korišćen na lokalnim izborima u nekim lokalnim zajednicama tokom 2012. godine. Hardver koji se koristi u ovom sistemu zasnovan je na predhodno razvijanim glasačkim mašinama Smartmatik. Ovaj sistem se sastoji od glasačke mašine osetljive na dodir koja sadrži bar kod printer i čitač identifikacionih kartica. Glasac ubacuje svoju identifikacionu karticu, vrši izbor dodirom na ekranu i dobija ispisani bar kod na papiru koji ubacuje u glasačku kutiju koja sadrži skener koji čita papir ubačen u glačku kutiju i povezan je sa lap top kompjuterom.⁶

U primeni elektronskog glasanja najdalje se otišlo u SAD gde je u najvećem broju država usvojena pravna regulativa vezana za elektronsko glasanje i koriste se elektronske glasačke mašine u procesu glasanja.

Rezimirajući primenu elektronskog glasanja u pojedinim državama u svetu u 2010.g. možemo ih podeliti u nekoliko kategorija⁷:

zemlje koje imaju pravnu regulativu o obaveznoj mogućnosti elektronskog glasanja uz pomoć elektronskih glasačkih mašina (Australija, Brazil, Kanada, Francuska, Indija, Japan, Kazahstan, Peru, Rusija, SAD, Ujedinjeni arapski emirati i Venecuela);

⁶ The New Electronic Voting in Belgium – in use in 2012, <http://www.e-voting.cc/stories/55773353/>, 06. 01. 2012.

⁷ Countries with e-voting projects, <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries>, 25.11.2011.

zemlje koje imaju pravnu regulativu o obaveznoj mogućnosti elektronskog glasanja putem interneta (Austrija, Australija, Kanada, Estonija, Francuska, Japan, Švajcarska);

zemlje koje planiraju, ili imaju neki od sistema elektronskog glasanja koji nije obavezujući (Argentina, Azerbejdžan, Belorusija, Belgija, Bugarska, Češka, Finska, Grčka, Italija, Letonija, Litvanija, Meksiko, Nepal, Nigerija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Južna Afrika, Španija, Južna Koreja, i Švedska).

3. PRAVNI ASPEKTI

Komitet ministara Saveta Evrope 30. septembra 2004. godine usvojio je preporuku pod nazivom "Pravni, operativni i tehnički standard za elektronsko glasanje" koju je pripremila multidisciplinarna ad hoc grupa specijalista za pravne, operativne i tehničke standarde u vezi sa elektronskim glasanjem.⁸ Ova preporuka je podeljena na tri dela. Prvi deo se odnosi na pravne standarde i univerzalne principe slobode, jednakosti, tajnosti u vezi sa pravom glasa. Drugi deo se odnosi na operativne standarde koji se primenjuju na sve faze izbornog procesa, a treći deo se odnosi na tehničke zahteve u vezi sa mogućnostima pristupa glasanju, bezbednosti glasanja i kontroli nad procesom glasanja. Preporuka je doneta na osnovu ideje da će direktna demokratija omogućiti učešće svih građana na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u političkim procesima.

Preporuka je zasnovana na sledećim pravnim dokumentima:

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima,
 - Međunarodna deklaracija o građanskim i ljudskim pravima,
 - Konvencija UN o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije,
 - Konvenciji UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena,
 - Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Protokol 1),
 - Evropska povelja o lokalnim samoupravama,
-

⁸ Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, Council of Europe, [http://www.coe.int/t/dgsp/democracy/Activities/Key-Texts/Recommendations/Rec\(2004\)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgsp/democracy/Activities/Key-Texts/Recommendations/Rec(2004)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf), 06. 01. 2012.

- Konvencija o sajber kriminalu,

Konvencija o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka,

Preporuka Komiteta ministara R (99) o zaštiti privatnosti na internetu,

Povelja o osnovnim ljudskim pravima EU,

Pravila dobre prakse u izbornim pitanjima usvojena od strane Saveta Evrope i Evropske komisije za demokratiju uz pomoć prava.

Ciljevi donošenja preporuke su bili da se omogući glasanje sa mesta udaljenog od biračkog mesta, olakšavanje učešća u izborima i referendumima svih onih koji žele da glasaju, a posebno onih koji borave u inostranstvu, omogućavanje pristupa glasačkom procesu osoba s posebnim potrebama koji ne mogu biti fizički prisutni na glasačkim mestima, povećavanje izlaznosti birača omogućavanjem dodatnih načina glasanja, povećavanje upotrebe novih tehnologija u cilju razvoja demokratije, smanjenje ukupnih troškova izbora i referenduma, pouzdanije i brže dobijanje rezultata glasanja, i pružanje biračima boljih usluga time što im se omogućuju različiti načini glasanja.

Pravni standardi u preporuci Saveta Evrope pod nazivom "Pravni, operativni i tehnički standarde za elektronsko glasanje" podeljeni su na pravne principe i proceduralna pitanja.

Pravni principu navedeni u ovoj preporuci su:

Univerzalno pravo glasa (glasački interfejs sistema e-glasanja mora biti razumljiv i lako upotrebljiv, registracija za e-glasanje ne sme predstavljati prepreku za birače, e-glasanje mora biti osmišljeno tako da u što većoj meri omogućava glasanje osoba sa posebnim potrebama, osim e-glasanja sa daljine koje je univerzalno dostupno, ostali oblici e-glasanja treba da predstavljaju samo dodatnu opciju za glasače),

Jednako pravo glasa (i u okviru izbora ili referendumu glasač će biti sprečen da glasa više od jednom koristeći elektronsku glasačku kutiju i moći će da glasa samo ako nije do tada glasao, glasač će biti sprečen da glasa više puta korsteći različite načine glasanja, svaki glas dat elektronskim putem računaće se samo jednom, na biračkim mestima na kojima se koristi e-glasanje i obično glasanje istovremeno biće uvršten bezbedan i pouzdan način utvrđivanja ukupnog tačnog broja glasova),

Sloboda glasanja (organizacijom e-glasanja obezbediće se slobodno formiranje i izražavanje volje glasača, glasači će moći da promene svoj izbor tokom e-glasanja pre nego što konačno daju svoj glas, e-sistem glasanja neće

dozvoliti bilo kakav manipulativni uticaj na birače tokom glasanja, e-sistem glasanja mora jasno pokazati da je glasač uspešno glasao i da je ceo postupak glasanja uspešno završen, i e-sistem će sprečiti menjanje volje glasača kada su već glasali)

Tajnost glasanja (e-glasanje će tako biti organizovano da ni u kojoj fazi glasanja neće ugroziti tajnost glasanja, e-sistem glasanja će garantovati da će glasovi u elektronskim glasačkim kutijama ostati anonimni i da nije moguće rekonstruisati vezu između glasa i birača, e-sistem glasanja će biti tako dizajniran da se rezultat glasnja u bilo kojoj elektronskoj glasačkoj kutiji ne može povezati sa pojednačnim biračem, i da će biti preduzete sve mere koje su potrebne kako bi se osiguralo da informacije koje su potrebne tokom elektronske obrade ne mogu da se koriste za kršenje tajnosti glasanja)

Proceduralna pitanjima iz ove preporuke treba da obezbede:

Transparentnost (biće preduzete sve potrebne mere da glasači razumeju e-sistem glasanja i da imaju poverenje u taj sistem, informacije o funkcionisanju e-sistema glasanja moraju biti javno dostupne, birači moraju da imaju mogućnost da vežbaju nov metod elektronskog glasanja pre nego što zaista pristupe glasanju, posmatračima će biti omogućeno da prisustvuju i nadgledaju elektronsko glasanje uključujući i dobijanje rezultata glasanja)

Verifikacija rezultata (sa komponentama elektronskog glasanja će biti upoznate nadležne izborne vlasti radi njihove provere i sertifikacije, pre nogo što elektronski sistem glasanja počne da radi, i u odgovarajućim intervalima, a posebo ako se naprave neke promene u sistemu. Nezavisno telo, koje imenuju izborne vlasti, treba da proveri da li elektronski sistem glasanja radi ispravno i da li su preduzete sve neophodne mere bezbednosti, moraju biti verifikovane sve karakteristike e-sistema glasanja koje mogu da utiču na ispravnost rezultata glasnja, i e-sistem glasanja ne sme sprečavati delimično ili potpuno ponavljanje izbora ili referenduma)

Pouzdanost i bezbednost (državni organi će obezbediti pouzdanost i bezbednost sistema e-glasanja, biće preduzeti svi potrebni koraci da se izbegne mogućnost prevare ili neovlašćenom intervencijom utiče na sistem tokom celog procesa glasanja, e-sistem glasanja mora da sadrži mere neophodne za stalno funkcionisanje e-sistema glasanja bez obzira na kvarove i napade na sistem, pre nego što otpočne elektronsko glasanja. Nadležan izborni organ će se uveriti da je e-sistem glasanja originalan i radi ispravno, samo lice imenovano od strane izbornog organa imaće pristup centralnoj infrastrukturni, serveru i izvoru podataka, kritične tehničke poslove obavljajuće timovi od najmanje dvoje ljudi, sastav timova će biti redobno menjan, a kada je god to moguće te aktivnosti će biti obavljane van izbornog perioda, sve ovlašćene intervencije koje utiču na sistem elektronskog glasanja koje se

izvode tokom glasanja obavljaće timovi od najmanje dvoje ljudi i biće praćene od strane predstavnika nadležne izborne vlasti ili posmatrača, mora se čuvati tajnost glasanja i do prebrojavanja glasovi moraju biti zapečaćeni, a ukoliko se skladište, ili transportuju u spoljnje okruženje glassovi moraju biti šifrovani, glasovi birača i informacije su zapečaćene do trenutka prebrojavanja, autentifikacione informacije moraju biti odvojene od odluka birača u pojedinim fazama elektronskog glasanja)

Operativni standardi podeljeni su na šest delova: obaveštavanje, birači, kandidati, glasanje, rezultati glasanja i kontrola glasanja.

Operativni standardi vezani za obaveštavanje su:

Nacionalne zakonske odredbe koje regulišu e-glasanje, odnosno e-referendum, treba da obezbede jasan raspored svih faza izbornog ili e-referendumskog procesa,

Elektronsko glasanje ne može početi pre obaveštenja o e-glasanju, odnosno e-referendumu, naročito kada je u pitanju e-glasanje sa daljine kada period e-glasanja mora biti najavljen znatno ranije, i

Glasači moraju biti obavešteni znatno pre početka e-glasanja o načinu organizacije glasanja i svim koracima koje birač mora da preduzme da bi učestvovao u e-glasanju.

Operativni standardi vezani za birače su:

Mora postojati birački spisak koji je redovno ažuriran, a birač mora biti u mogućnosti da proveri informacije koje se u registru vode o njemu i može zahtevati ispravku tih informacija,

Ako postoji mogućnost kreirati elektronski birački spisak i omogućiti on-line registraciju birača, a gde je to moguće uvešće se interaktivni postupci tokom procesa e-glasanja,

U slučaju kada se preklapa period registracije birača i period glasanja biće doneti odgovarajući propisi kojima se regulišu pitanje potvrda koje se izdaju biračima.

Operativni standardi vezani za kandidate su:

Uvođenje mogućnosti on line predlaganja kandidata, i

Lista kandidata koja je elektronski generisana i elektronski dostupna glasačima, biće dostupna javnosti i na druge načine.

Operativni standardi vezani za glasanje su:

Posebno je važno da se onemogući duplo glasanje u slučaju kada je istovremeno omogućeno glasanje sa udaljene lokacije i glasanje na biračkim mestima,

E-glasanje sa daljine može da počne ili da se završi pre otvaranja biračkih mesta, ali nikako ne može biti nastavljeno nakon zatvaranja biračkih mesta,

Za sve oblike e-glasanja glasačima će biti dostupna podrška i vodič kroz proceduru,

Treba da postoji jednakost u predstavljanju glasačima svih oblika elektronskog glasanja,

Sistem e-glasanja ne sme da sadrži poruke koje mogu uticati na izbor glasača,

Ako je odlučeno da opcije za glasanje budu predstavljene preko sajta za e-glasanje sve opcije za glasače će biti predstavljene jednakо,

Pre nego glasači pristupe e-glasanju moraju biti jasno upozorenji da se radi o pravom e-glasanju ili e-referendumu, a ne o probnom e-glasanju. Ako se radi o probnom e-glasanju ili e-referendumu, glasači i o tome moraju biti jasno upozorenji,

U okviru sistema e-glasanja sa daljine, glasaču neće biti omogućeno da poseduje dokaz o tome kako je glasao, i

Informacija o glasanju glasača nestaje sa displeja odmah čim on glasa. Ako se papirni dokaz o tome kako je glasač glasao obezbeđuje glasaču, neće mu se omogućiti da ga pokaže bilo kojoj drugoj osobi ili da ga iznese van biračkog mesta,

Operativni standardi vezani za rezultate glasanja su:

Elektronski sistem neće dozvoliti prebrojavanje glasova pre zatvaranja glasačkih kutija, a ove informacije će biti dostupne javnosti tek nakon završetka perioda predviđenog za glasanje;

Elektronski informacioni sistem će spreciti takvu obradu informacija koja može da ukaže na to kojoj opciji je pojedinac u nekoj izbornoj jedinici dao glas;

Dekodiranje neophodno za prebrojavanje glasova vrši se što je pre moguće nakon zatvaranja biračkih mesta;

Prilikom prebrojavanja glasova biće omogućeno učešće nadležnih izbornih organa i posmatrača;

Obavezno se čuva zapisnik o prebrojavanju elektronskih glasova, koji uključuje informacije o početku i završetku glasanja, kao i informacije o osobama koje su učestvovali u prebrojavanju glasova; i

U slučaju bilo kakve neregularnosti koja ima za posledicu neispravnost glasova, takvi glasovi se moraju evidentirati;

Operativni standardi vezani za kontrolu glasanja su:

1. Sistem elektronskog glasanja mora biti kontrolisan; i
2. Zaključci dobijeni na osnovu kontrole elektronskog glasnja će se primenjivati u budućnosti na elektronskim glasanjima i elektronskim referendumima.

4. ZAKLJUČAK

Opšti standardi elektronskog glasanja, kao i pravni standardi elektronskog glasanja predstavljaju osnovu demokratije, odnosno osnovu demokratskog izbornog sistema u budućnosti. Ovi standardi predstavljaju garanciju demokratičnosti elektronskog izbornog procesa. Usvajanje zajedničkih pravnih i tehničkih standarda za elektronski izborni proces od najvećeg broja evropskih zemalja na osnovu Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope iz 2004. godine garancija je ostvarivanja kvalitetnog demokratičnog i bezbednog sistema elektronskog glasanja. Kvalitetne mere bezbednosti važan su preduslov izgradnji sistema elektronskog glasanja. Za uspešan sistem elektronskog glasanja potrebno je ispuniti sve neophodne tehničke standarde, pre svega ISO standarde, a važan segment elektronskog glasanja je i analiza rizika u fazi pre elektronskog glasanja, tokom elektronskog glasanja i nakon elektronskog glasanja.

Prilikom izgradnje elektronskog sistema glasanja mora se poći od osnovnih pravnih principa univerzalno glasačko pravo, jednako glasačko pravo, slobode izražavanja volje glasača, tajnost glasanja, i pravo direktnog glasanja koje je utvrdila 2002. godine Evropska komisija za demokratiju uz pomoć prava (Venecijanska komisija).

Kako eksperimentalna praksa elektronskog glasanja u evropskim zemljama traje još od 1991. godine, a poslednjih nekoliko godina sve je raširenija upotreba elektronskih glasačkih mašina u izbornom procesu, u sve

većem broju zemalja za očekivati je da će sistem elektronskog glasanja u budućnosti biti važan segmen neposredne demokratije.

Dragan Prlja, Ph.D
Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

ELECTRONIC VOTING

Summary

E-voting is a new and rapidly developing area of policy and technology. Standards and requirements need to keep abreast of, and where possible anticipate, new developments. Common law standards on e-voting, which reflect and apply the principles of democratic elections and referendums to the specificities of evoting, are key to guaranteeing that all the principles of democratic elections and referendums are respected when using e-voting, and thus to building trust and confidence in domestic e-voting schemes. The set of standards consists of the legal, operational (mainly relating to organisational and procedural matters) and core technical requirements for e-voting. The legal standards are intended to apply the principles of existing Council of Europe (Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004) and other international instruments relating to elections, to e-voting.

Keywords: Electronic Voting; Law; Comparative Law; Internet Law.

Doc. dr Oliver Nikolić¹

GLASANJE PUTEM POŠTE SA POSEBNIM OSVRTOM NA GLASANJE DIJASPORE – UPOREDNO PRAVNA ANALIZA

Glasanje putem pošte, iako tekovina novijeg doba, postaje sve prisutnija u današnjem izbornom sistemu mnogih država. Ovakav način glasanja nije moguć ukoliko institucija poštanske službe ne funkcioniše besprekorno i ne uživa potpuno poverenje svih birača. Glasanje putem pošte je pre svega uvedeno da se olakša glasanje i poveća izlaznost na birališta. U odnosu na tradicionalno glasanje na biračkim mestima, glasanje putem pošte ima nekoliko prednosti. Prvo, znatno je jeftinije. Drugo, povećalo je učešće birača, posebno među starijim biračima, hindekepiranim, ili onih koji žive udaljeno od biračkih mesta, pre svega u dijaspori. Treće, smanjuje broj lica neophodnih za organizovanje izbora. Četvrti, pruža biračima više vremena za razmišljanje prilikom popunjavanja glasačkog listića. Nažalost, loše strane ovakvog glasanja su, pre svega, moguće malverzacije, od uticaja drugih ljudi na izbornu volju birača, do opravdanog straha birača jer su obavezni da prilikom glasanja daju svoje lične podatke. Uvođenje glasanja putem pošte, kao alternativnog vida glasanja, ne znači ukidanje tradicionalnog glasanja na biračkom mestu, već samo njegovu dopunu i poboljšanje.

Ključne reči: izbori, glasanje putem pošte, glasanje na daljinu, glasanje dijaspore.

1. Uvodne napomene

Po nekim procenama između 150 i 200 miliona ljudi ne živi u državama čije državljanstvo poseduje. Široko posmatrano, postoje tri grupe ljudi koji su državljeni neke države a imaju boravište u drugoj, drugim rečima žive u inostranstvu. Prva grupa ljudi bi bili ekonomski emigranti i državljeni koji zbog svog posla žive u drugoj državi ali imaju namjeru da se vrate u svoju državu maticu. Drugu grupu bi činili ljudi koji su zbog ratnih dejstava ili svog političkog delovanja bili prinuđeni da napuste svoju

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

matičnu državu, a povratak u državu maticu je neizvestan i vezuje se za ispunjenje određenih, pre svega, političkih uslova u državi. Treću grupu bi predstavljala dijaspora², odnosno građani i njihovi potomci koji su zauvek napustili državu maticu i nemaju namere da se u nju više vrate ali nisu prekinuli kulturne, etničke, religijske i druge veze sa njom.

Posle skoro 150 godina od kada je država Viskonsin donela zakon kojim se omogućava glasanje van države, kako bi omogućila svojim vojnicima koji su ratovali da glasaju, mnoge demokratske države su dale pravo svojim državljanima koji se nalaze van granica države, da mogu da ostvaruju svoja glasačka prava. Ne predviđaju sve države davanje mogućnosti glasanja svojim državljanima koji imaju boravište u inostranstvu. Međutim, one države koje su ustanovile to pravo, veoma različito propisuju način učešća u glasanju, odnosno upisa u biračke spiskove. Tako imamo primere da države predviđaju lično glasanje u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, glasanje putem pošte, putem faksa³, internetom ili kombinovano.

Glasanje putem pošte kao način glasanja je tekovina novijeg vremena i kao eksperiment se pojavio u Kaliforniji kasnih sedamdesetih godina prošlog veka ali se brzo raširio na ostale države SAD-a i šire.⁴ Kada govorimo o glasanju putem pošte kao načinu iskazivanja biračke volje, mora da se konstatuje da ne postoji jedan opšte prihvacieni model, već se razlikuje od države do države. Od samog početka procedure glasanja putem pošte, a to je slanje izbornog materijala, pa do kraja izbora, odnosno brojanja pristiglih glasova, razlike između država su ogromne. Tako slanje izbornog paketa koji uključuje i glasački listić, može biti ex officio (službenim putem) ili na izričit zahtev birača prilikom svakog izbora, ili na jedan zahtev birača, pri čemu mu se izborni paket ubuduće stalno šalje. Birači mogu svoje glasačke listiće da šalju direktno izbornim organima svojih država, ili diplomatsko-konzularnim službama u državama gde birači borave i gde će se obaviti brojanje glasova ili diplomatsko-konzularnim službama koje će glasačke listiće da proslede u matične države na brojanje. Ne predviđaju sve države koje su prihvatile glasanje putem pošte, činjenicu da svi birači mogu da glasaju na ovaj način, već u mnogim slučajevima daju pravo samo onima koji imaju boravište u inostranim državama. Takođe, ovakav način glasanja

² U Srbiji pojam dijaspora obuhvata državljane Republike Srbije koji žive u inostranstvu i pripadnike srpskog naroda iseljenike sa teritorije Republike Srbije iz regiona i njihove potomke („Zakon o dijaspori i Srbima u regionu” čl. 2, tačka 1. Službeni glasnik Republike Srbije br. 88/2009).

³ Iako izuzetno retko, imamo primer da je američkim vojnicima stacioniranim u Bosni i Hercegovini, izborni materijal poslat preko faks mašine. I na Novom Zelandu se u određenim situacijama omogućava glasanje preko faksa.

⁴ David Magleby, Participation in Mail Ballot Elections, u *Western Political Quarterly*, br. 41, 1987 str. 80.

se u mnogim državama ne odnosi na sve organizovane nacionalne i lokalne izbore, odnosno referendume, već samo na neke. Da se na ovom mestu ne bi navodili parcijalni slučajevi u procesu glasanja putem pošte, u drugom delu teksta sledi uporedno-pravna analiza ovakvog načina glasanja.

2. Dobre i loše strane glasanja putem pošte

Kao glavna prednost ovog načina glasanja navodi se veliko olakšavanje ostvarivanja prava glasanja birača, koji su u velikom broju i u velikoj meri udaljeni od mesta gde mogu da izvrše svoje pravo. Često birači koji žele da glasaju moraju da pređu i nekoliko stotina kilometara do najbližeg diplomatsko-konzularnog predstavnštva, a često su prinuđeni i da svoje pravo ostvare u nekoj od susednih država. Iako se države uvek trude da uspostave diplomatsko-konzularno predstavništvo upravo u gradu, odnosno oblasti, u kojoj je njena dijaspora najzastupljenija, uvek postoji izvestan broj njenih državljanina koji je ipak udaljen od tih mesta. Zato glasanje putem pošte, kao način glasanja upravo omogućava svim biračima da ravnopravno učestvuju u procesu glasanja bez obzira na udaljenost od diplomatsko-konzularnih predstavnštava.

Jedan od glavnih razloga uvođenja glasanja putem pošte je to što su ekonomisti smatrali da je takvo glasanje mnogo isplatljivije i nameće manje troškove biračima.⁵ Ova finansijska računica se uglavnom obistinila, tako da su troškovi izbora smanjeni za 50% do 70 % od uobičajenih. Glasanje putem pošte, smanjuje i aparat koji je neophodan da bi se sproveli izbori, što svakako ide u prilog smanjenju troškova organizovanja izbora.

Ovakav način glasanja pruža biračima više vremena za razmišljanje prilikom popunjavanja glasačkog listića, i time smanjuje mogućnost ishitrene izborne odluke. Nakon prvih izbora u kojima je korišćen sistem glasanja putem pošte pokazalo se da on posebno pogoduje starijim osobama, licima bez vozila, hendikepiranim osobama, kao i onim licima koja žive daleko od biračkog mesta.⁶ Svakako da ovakav način glasanja omogućava i biračima koji su na izdržavanju zatvorske kazne da glasaju, jer ređe izborni organi organizuju biračko mesto u zatvorskim ustanovama ili izlaze na lice mesta. Tako „glasanje putem pošte je povećalo broj izašlih birača za 10% od uobičajene izlaznosti prilikom tradicionalnog glasanja na biračkim mestima...što znači da je eksperiment glasanja putem pošte uspeo u

⁵ Susan A. Banducci i Jeffrey Karp, Going postal: How All-Mail Elections Influence Turnout' u *Political Behaviour*, vol. 22, br.3, 2000, str. 226.

⁶ D. Magleby, str. 81; Adam J. Berinsky, Nancy Burns, and Michael W. Traugott, Who Votes by Mail? A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems, u *Public Opinion Quarterly* vol. 65, 2001, str. 178-197

postizanju veće izborne izlaznosti.⁷ Međutim postoje i drugačiji pogledi, po kojima uvođenje glasanja putem pošte za sve izbore i referendume u Švajcarskoj, nije u većoj meri povećalo izlaznost birača.⁸

Nažalost, ovaj način glasanja ima i svojih mana. Za razliku od tradicionalnog načina, glasanje putem pošte se odvija preko jedne institucije koja je „posrednik“, a to je državna pošta. Zato ukoliko ova državna institucija, koja ne spada u izborne organe, ne funkcioniše besprekorno i ukoliko u nju građani nemaju potpuno poverenje, ovakav način glasanja nije prihvatljiv⁹. Takođe postoji mogućnost da poslati izborni glas preko pošte ne stigne na vreme na naznačenu adresu¹⁰. Način glasanja putem pošte povlači strah od mogućih malverzacija. Kao drastičan primer imamo predsedničke izbore održane 2000. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, kada je izborna komisija na Floridi bila optužena da je koristila različite standarde određivanja validnosti listića koji su stigli putem pisama u zavisnosti od mesta gde se vršilo brojanje glasova. Veliki problem u glasanju putem pošte predstavlja nepotpuna kontrola ovog načina glasanja. U jednom periodu glasački listići nisu pod direktnim nadzorom izbornih organa i to može da stvori određene probleme. Prvo, glasački listić može neko drugi da primi, presretne ili pošalje umesto birača, naročito ukoliko je birač promenio svoju adresu u skorije vreme. Drugo, birač prilikom popunjavanja glasačkog listića može biti pod pritiskom čime mu se uskraćuje sloboda izbora (kao primer često se navodi glasanje izbeglica koji uglavnom žive u zajednicama, te je mnogo veća verovatnoća da pojedine političke grupe mogu izvršiti uticaj na glasanje). Obzirom da birač, često uz svoj ispunjeni glasački listić mora da priloži i svoje lične podatke, kod njega se javlja strah od mogućih konsekvenci ukoliko se ustanovi na koji je način glasao. Zato se postavlja pitanje kako da birač bude siguran u potpunu tajnost svog glasanja. Mnogi stručnjaci su upozoravali da je glasanje putem pošte podložno manipulaciji, pa da je za primenu takvog glasačkog mehanizma potreban jak zakonski okvir, izborna tradicija, snažan nadzor izbora, kao i potpuno sređeni birački spiskovi. I na kraju, izlazak birača na biračko mesto i lično glasanje, kao

⁷ Priscilla Southwell and Justin Burchett, The Effect on All Mail elections on Voter Turnout, u *American Politics Quarterly*, vol. 28, 2000, str. 76.

⁸ Više o ovom pitanju videti, Patricia Funk, Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System, 2008, str. 30-39.

⁹ Slično gledište u dokumentu Saveta za demokratske izbore i Venecijanske komisije „Code of good practice in electoral matters“ iz 2002. godine, str. 16.

¹⁰ U Australiji i nekim državama SAD-a izborni glas koji je prispeo sa zakašnjenjem, nakon izbornog dana, ipak će se uzeti u brojanje kao validan glas.

simbol ostvarenja političkih prava, gubi se uvođenjem glasanja putem pošte kao jedinog načina glasanja.¹¹

3. Uporedno pravna analiza glasanja putem pošte

Primena ovakvog načina glasanja u svetu je različito regulisana. Većina država ne pruža mogućnost glasanja putem pošte, dok u onim državama u kojima se daje takva mogućnost, pravna regulativa koja propisuje ovakav način glasanja varira od države do države. Te razlike se ne ogledaju samo u tehničkim detaljima izbornog procesa, već i u nemogućnosti birača da glasaju putem pošte na svim organizovanim izborima u državi (parlamentarnim, predsedničkim, lokalnim ili izborima za Evropski parlament).

Pomenućemo samo neke države: Albanija, Azerbejdžan, Bugarska, Kipar, Češka Republika, Čile, Letonija, Makedonija, Moldavija, Poljska, San Marino, Slovačka i Turska u svojim zakonskim tekstovima ne predviđaju nikakvu mogućnost glasanja putem pošte.

U državama koje čine Australiju glasanje putem pošte je sve prisutnije na lokalnom nivou, tako da: Tasmanija i Južna Australija su ovakav način glasanja zakonski regulisale, u Viktoriji i Zapadnoj Australiji predstavlja alternativni vid glasanja, u Kvinslendu ovakvo glasanje je pod određenim uslovima moguće, dok u Novom Južnom Velsu ne postoji mogućnost glasanja putem pošte.¹²

U nekim državama predviđa se mogućnost glasanja putem pošte ali samo za državljane koji imaju boravište u tim državama, što direktno onemogućava glasanje dijaspore. U Estoniji izborni zakon omogućava biraču da glasa putem pošte ukoliko u vreme izbora bude odsutan iz zemlje. Slično rešenje pominje se i u Grčkoj gde birači koji se na dan održavanja izbora nalaze van teritorije Grčke mogu da glasaju putem pošte ili na drugi odgovarajući način. U Holandiji izbornim zakonom biračima se omogućava glasanje putem pošte na izborima za Evropski parlament i izbore za Donji dom Parlamenta. Međutim, ne može se tvrditi sa sigurnošću da li se to

¹¹ O ovakovom gledištu videti više, Sean Richey, Who Votes Alone? The Impact of Voting by Mail on Political Discussion, u Australian Journal of Political Science, vol. 40, no. 3, 2005, str. 433–440.

¹² Više o načinu glasanja u Australiji, Bill Russell, Discussion Paper Prepared for the Local Government Association of South Australia, 2004, Rosemary Kiss, Postal Voting for Australian Local Government: Democracy or Conspiracy?, ECPR Conference, Marburg, Germany, 2003.

odnosi samo za holandske državljane koji imaju boravište u Holandiji ili i na one koji žive u inostranstvu, što je verovatnije.

U Finskoj je glasanje putem pošte moguće samo na konsultativnim lokalnim referendumima. U veoma restriktivnim slučajevima u Norveškoj se može glasati putem pošte na parlamentarnim i lokalnim izborima, ali je procedura komplikovana. U Švedskoj je omogućeno glasanje putem pošte uz poštovanje procedure koja biraču nalaže da mora glasački listić da popuni u tajnosti uz prisustvo dva svedoka, koji se zajedno sa biračem potpišu na pečatiranoj koverti. Takva koverta se šalje Izbornoj komisiji u Švedsku. Litvanija, Slovenija i Portugal u svom izbornom zakonodavstvu predviđaju glasanje putem pošte i pri tome ne isključuju mogućnost birača da glasaju i na tradicionalan način, odnosno da glasaju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, za sve birače koji nemaju boravište u zemlji. U Španiji glasanje putem pošte je predviđeno kao jedan od ravnopravnih načina glasanja na svim izborima i važi za birače koji se nalaze u zemlji i one koji se nalaze van nje. Od 1994. godine svi birači u Švajcarskoj koji imaju biračko pravo (član 5. paragraf 3. Saveznog zakona o političkim pravima iz 1976. godine), mogu da glasaju putem pošte na svim saveznim i kantonalnim izborima i referendumima. Svi švajcarski birači poštom dobijaju na kućnu adresu izborni materijal i mogu da glasaju ili na biračkim mestima ili da popunjeni glasački listić vrate poštom na naznačenu adresu.

U nastavku teksta slede prikazi pojedinih zemalja koje su uvele glasanje putem pošte, ali i slučajevi Republike Hrvatske i Republike Srbije, koje nemaju takav način glasanja, iako postoje veliki pritisci da se oni uspostave.

3.1. Italija

U Italiji je registrovano preko četiri miliona građana koji imaju boravak u inostranstvu sa pravom glasa i oni biraju dvanaest od ukupno 630. članova Doma poslanika i šest od ukupno 315 senatora, koji će da zastupaju njihove interese.¹³ Pored prava glasa na opštim izborima, građani koji imaju boravak van teritorije Italije imaju mogućnost da glasaju i na ustavnom referendumu. Birači u inostranstvu su podeljeni u četiri izborne jedinice i to: prvu koju čini Evropa (uključujući azijski deo Ruske federacije i Tursku), drugu Centralnu i Severnu Ameriku, treću Južnu Ameriku i Aziju i četvrту Afrika, Australiju i Okeaniju. Pored Ustava¹⁴ koji reguliše glasačko pravo, Zakon od 27. decembra 2001. godine¹⁵ je predviđeo da Italijani sa boravkom

¹³ Svi predloženi kandidati za izbore moraju da imaju boravište van granica Italije.

¹⁴ Ustav Italije od 1948. godine, član 48.

¹⁵ Legge 27. dicembre 2001, no.459, član 5.

u inostranstvu mogu da glasaju na nacionalnim izborima i referendumima putem pošte. Do tada je italijanska vlada plaćala biračima koji imaju boravište u inostranstvu, a žele da glasaju, voznu kartu do mesta u Italiji u kome su upisani u izborni registar. Pored glasanja putem pošte, birači sa boravištem u inostranstvu mogu da glasaju i lično na biračkom mestu u Italiji ali prethodno moraju da obaveste nadležna diplomatsko-konzularna predstavnštva.

U periodu od godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona od 27. decembra 2001. godine, diplomatsko-konzularna predstavnštva su bila dužna da svakom registrovanom biraču pošalju formular o ličnim i ostalim relevantnim podacima u vezi sa njihovim boravkom u inostranstvu, kao i adresiranu kovertu sa plaćenom markom. Popunjeni formular birač je bio dužan da pošalje na naznačenu adresu u roku od trideset dana od dana prijema.

Najkasnije osamnaest dana od dana izbora u Italiji, diplomatsko-konzularna služba biraču izborni paket koji sadrži potvrdu za glasanje, glasački listić sa svojom sigurnosnom kovertom, adresiranu kovertu sa plaćenom poštanskom markom, instrukcije za glasanje, Zakon od 27. decembra 2001. godine i listu kandidata predloženu za izbornu jedinicu kojoj birač pripada. Izborni paket može da sadrži dokumenta samo za jednog birača. Ukoliko birač ne dobije izborni paket dve nedelje pre dana održavanja izbora, on o tome obaveštava diplomatsko-konzularno predstavnštvo, koje mora odmah da reaguje i otkloni nedostatak. Birač popunjava glasački listić stavlja ga u sigurnosni koverat, pa sve to u adresirani koverat koji šalje najkasnije deset dana pre dana izbora u Italiji. Nadležni službenik u diplomatsko-konzularnom predstavnštvu po prijemu izborne koverte a najkasnije do četvrtka (koji prethodi izbornom danu) u 16.00 časova po lokalnom vremenu, prosleđuje centralnoj izbornoj jedinici za inostranstvo, gde se vrši otvaranje koverata i brojanje glasačkih listića. Sve prikupljene izborne koverte ne šalju se pojedinačno već u jednom paketu, zajedno sa obaveštenjem o broju birača, avionskim putem ili diplomatskom poštrom. Radi olakšavanja i pojednostavljenja procesa glasanja putem pošte diplomatsko-konzularna predstavnštva Italije nastoje da potpišu ugovore sa vladama država na čijim se teritorijama obavljaju izbori. Ti ugovori bi osigurali da italijanski državljanini sa boravištem u dotičnim državama mogu da ostvare svoje pravo glasanja putem pošte na način koji će garantovati jednakost, slobodu i poverljivost, kao i da zbog glasanja ti birači neće snositi nikakve konsekvene.

3.2. Sjedinjene Američke Države

Po nekim proračunima preko šest miliona američih državljana živi van teritorije SAD-a. Amerikanci koji imaju boravište u inostranstvu uglavnom mogu da glasaju na svim saveznim izborima, a u mnogim državama i na lokalnim izborima. Prethodno je neophodno da se birač upiše u registar i zahteva glasanje van granica SAD-a (da popuni prijavu)¹⁶. Svu pomoć prilikom zahteva za glasanje i drugih formalnosti u izbornoj proceduri američki građani mogu da dobiju u konzularnom odeljenju američke ambasade, ali izborni materijal može se dobiti samo od oblasne izborne kancelarije. Uvek je nadležna ona oblasna kancelarija koja se nalazi na teritoriji poslednjeg boravišta birača u SAD-u. Glasanje putem pošte se u Sjedinjenim Američkim Državama sprovodi još od 1977. godine. Danas u preko 17 saveznih država ovaj se način praktikuje ali ne za sve nivoe izbora. Četiri države Oregon (Oregon), Vašington (Washington), Nevada (Nevada), i Severna Dakota (North Dakota) su uvele glasanje putem pošte kao način glasanja za neke vrste izbora. Savezna država Oregon, koja je postala sinonim za glasanje putem pošte,¹⁷ je 1998. godine zakonskim putem uvela ovaj način glasanja za sve vrste izbora, a 2000. godine u potpunosti ukinula glasanje na biračkim mestima.

Procedura glasanja putem pošte je sledeća: - Oblasna kancelarija šalje registrovanom biraču izborni materijal koji se sastoji od glasačkog listića, identifikacione i sigurnosne koverte, 14 do 20 dana pre početka održavanja izbora. Birač popunjava glasački listić, stavlja ga u sigurnosnu kovertu pa u identifikacionu kovertu koju potpisuje i šalje na adresu oblasne izborne službe. Amerikanci u inostranstvu glasački listić uglavnom šalju preko američke ambasade ili konzularnog predstavnika u državi u kojoj imaju boravište ili direktno oblasnoj izbornoj službi u SAD. Kada identifikaciona koverta stigne u oblasnu izbornu službu, proverava se potpis birača sa onim koji je deponovan u registru. Ako potpis nedostaje, birač se obaveštava da dođe i potpiše kovertu ili mu se šalje novi izborni materijal. Potpisana identifikaciona koverta se čuva do dana izbora, kada se sigurnosna koverta vadi iz nje i ne otvara se sve do trenutka brojanja glasačkih listića. Sigurnost i tajnost cele procedure odvijanja glasanja obezbeđuje oblasna izborna služba. Po nekim statistikama utvrđeno je da je na izborima koji su predviđeli glasanje putem pošte, izlaznost bila veća za 6 % pa čak i do 15% u odnosu na ranije izbore. Što se drugih saveznih država tiče, razlike se uglavnom svode na to da se u njima glasanje putem pošte predviđa u organizovanju nekih izbora ili se izbor načina glasanja ostavlja lokalnim vlastima.

¹⁶ Federal Post Card Application

¹⁷ Videti, Susan A. Banducci i Jeffrey Karp, str. 223-239.

3.3. Velika Britanija

U Velikoj Britaniji glasanje putem pošte je uvedeno još davne 1918. godine i da bi se to pravo iskoristilo potrebno je podneti zahtev za glasanje putem pošte. Birači koji nemaju boravište u Velikoj Britaniji mogu da glasaju samo ako nije prošlo više od 15 godina od njihovog odlaska u inostranstvo. Prethodno je neophodno da birač izvrši upis u izborni registar. To može da učini popunjavajući formulare koje će dobiti preko lokalnih vlasti poslednjeg boravišta u Velikoj Britaniji. Formulare može dobiti i na posebnoj internet adresi, kao i u prostorijama diplomatsko-konzularnih predstavništava Velike Britanije. Birač i svedok (koji mora da je britanski državljanin a nije u nujužem srodstvu sa biračem), potpisuju "izjavu o identitetu" i to šalju u izbornu registracionu kancelariju. Krajnji rok za upis u izborni registar je dva meseca pre održavanja izbora. Birač može da glasa na tri načina i to: pismom, ovlašćenjem ili lično na izbornom mestu u Velikoj Britaniji. Ako glasa putem pošte ili ovlašćenjem, birač je dužan prethodno da najavi tu svoju nameru. Kada se glasa putem pošte, glasački listić stiže na adresu birača, nedelju dana pre dana izbora, tako da ima vremena da popuni listić i pošalje ga nazad na tačno naznačenu adresu. Ovi birači imaju pravo glasa samo na izborima za Parlament Velike Britanije i Evropski parlament, dok im je glasanje onemogućeno na lokalnim izborima i izborima za gradonačelnika, kao i izborima za Parlament Škotske, Nacionalnu skupštinu Velsa i Londonsku skupštinu.

3.4. Nemačka

U Nemačkoj je glasanje putem pošte odavno poznato i prihvaćeno, tako da članom 14. 3. b. Saveznog zakona o izborima ("Bundeswahlgesetz¹⁸") glasanje putem pošte se potpuno izjednačava sa tradicionalnim načinom glasanja. Da bi neko imao pravo glasa nemačko pravo propisuje odredene uslove koji se moraju ispuniti i to: da je nemački građanin prema članu 116. Osnovnog zakona, da je napunio 18 godina na dan izbora, da je u Nemačkoj boravio kontinuirano najmanje tri meseca, posle 23. maja 1949. godine i da se nije odrekao prava glasa. Članom 36. Zakona o izborima u potpunosti se reguliše procedura glasanja putem pošte. Izborni organi su dužni biraču da dostave glasački listić ("Wahlschein") kojim će birač biti u mogućnosti da glasa putem pošte. Međutim, postoje određeni uslovi koje birač mora da ispuni, ukoliko želi da glasa putem pošte. Prvo, birač mora da podnese zahtev za glasanje putem pošte, a to može jedino ako je upisan u birački spisak a na dan glasanja će biti odsutan iz opravdanih razloga. Drugo, ukoliko je birač promenio boravište a još nije

¹⁸ Savezni zakon o izborima od 23. jula 1993. godine sa poslednjim amandmanima od 17. marta 2009. godine

upisan u birački spisak ili ukoliko zbog profesionalnih razloga, ili zbog bolesti, starosti i drugih sličnih razloga, ne može da ode i glasa na biračko mesto. I na kraju, birači koji žive van granica Nemačke a upisani su u birački spisak, na osnovu svog zahteva mogu da dobiju odgovarajući glasački listić. Birači svoje glasačke listiće stavlja u posebne, zapečaćene biračke koverte, i šalju na adresu koja je naznačena na koverti. Biračke koverte sa glasačkim listićima moraju da stignu na naznačenu adresu najkasnije do zatvaranja izbornog mesta.

3.5. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je jedina država u okruženju koja kao jedan od načina glasanja predviđa glasanje putem pošte. To je utvrđeno Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine¹⁹ članom 1.5. Državljanji Bosne i Hercegovine koji su izbegla lica ili privremeno žive u inostranstvu, da bi imali pravo da glasaju na izborima organizovanim u Bosni i Hercegovini, moraju da imaju 18 godina na dan izbora, prebivalište u opštini u Bosni i Hercegovini i da su upisani u Centralni birački spisak. Svi državljanji Bosne i Hercegovine koji imaju biračko pravo, a privremeno žive u inostranstvu, to svoje pravo mogu da ostvare glasajući lično dolaskom na odgovarajuće biračko mesto u Bosni i Hercegovini ili u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Bosne i Hercegovine u inostranstvu ili putem pošte za opštinu u kojoj je imao prebivalište pre odlaska u inostranstvo. Da bi mogao da ostvari pravo na glasanje, birač koji privremeno živi u inostranstvu je obavezan da Izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine dostavi ispunjenu prijavu. Izborna komisija utvrđuje formu obrasca prijave i odgovarajuća uputstva. Pored ispunjene i potpisane prijave, dostavlja se i dokaz o identitetu birača (lična karta BiH, pasoš BiH, vozačka dozvola BiH, važeća lična isprava izdata od zemlje domaćina, izbeglički karton izdat od vlade zemlje domaćina ili druge međunarodne organizacije), kao i izjašnjenje o opciji glasanja u diplomatsko-konzularnom predstavništvu BiH ili putem pošte. Centralna izborna komisija će odrediti broj i raspored biračkih mesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Bosne i Hercegovine shodno broju prispelih prijava sa opcijom glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima.²⁰ Na adresu birača u

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 23/2001, sa izmenama i dopunama 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10.

²⁰ Biračko mesto u inostranstvu se može uspostaviti ako najmanje 50 birača zatraži da glasaju lično u tom okrugu. Ukoliko se ne postigne ovaj broj, birači mogu glasati putem pošte. Za izbore koji su održani oktobra 2010. godine biračka mesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima su uspostavljena u Beču, Oslu, Kopenhagenu, i u četiri grada u Nemačkoj. Samo nešto više od hiljadu birača se opredelilo za opciju glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, dok se skoro 37.000 birača opredelilo za opciju glasanja putem pošte.

inostranstvu biće dostavljen glasački materijal, a dodatne informacije se mogu dobiti i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, klubovima i udruženjima građana BiH u inostranstvu i na zvaničnoj izbornoj internet stranici. Birački paket za glasanje putem pošte sadrži: obrazac sa ličnim podacima birača sa uputstvom o načinu glasanja, glasačke lističe koji se izdaju za izbornu jedinicu za koju je birač registrovan da glasa putem pošte na izborima, kovertu za glasačke lističe i povratnu kovertu sa odštampanom adresom Centralne izborne komisije u Bosni i Hercegovini.

Birač koji je registrovan za glasanje putem pošte mora za svaki naredni izbor da potvrди svoju registraciju podnošenjem „Potvrdnog obrasca“ Centralnoj izbirnoj komisiji Bosne i Hercegovine, inače će mu glasanje biti uskraćeno. Ukoliko se birač kome je omogućeno glasanje putem pošte vrati u Bosnu i Hercegovinu pre isteka roka za registrovanje za sledeće izbore, tom biraču će se odrediti odgovarajuće biračko mesto i biće dopisan u izvod iz Centralnog biračkog mesta za to biračko mesto.

3.6. Republika Hrvatska

Po Ustavu Republike Hrvatske od 1990. godine²¹, državlјani Hrvatske imaju opšte i jednakopravo biračko pravo sa navršenih 18 godina a u izborima za Hrvatski sabor i Predsednika Republike, biračko pravo se osigurava i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 1999. godine, sa izmenama učinjenim 2003. i 2007. godine, propisuje da se izbori obavljaju na biračkim mestima na području Republike Hrvatske i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske. Birači koji nemaju boravište u Republici Hrvatskoj svoje pravo glasa ostvaruju u posebnoj izbirnoj jedinici i imaju pravo na tri poslanika u Saboru. Sam proces glasanja u diplomatskim misijama ili konzularnim predstavništvima traje dva dana, a završava se na dan kada se završava glasanje u Republici Hrvatskoj. Zakon o popisima birača iz 2007. godine, predviđa da se za hrvatske državljane koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj popis birača vodi u Zagrebu. U diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske biće izrađeni Zakonom o izbornim jedinicama popisi birača za glasanje hrvatskih državljanima koji imaju boravak u inostranstvu i to odvojeno po državama.

Na osnovu uvida u sve relevantne zakonske tekstove koji se bave izbornom materijom, može se zaključiti da hrvatski državlјani koji nemaju boravište u Republici Hrvatskoj imaju pravo glasa na predsedničkim i

²¹ Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 85/2010.

parlamentarnim izborima, a to svoje pravo mogu da koriste isključivo ako glasaju u diplomatsko-konzularnim predstavnštivima Republike Hrvatske u zemljama u kojima imaju prebivalište. Glasanje putem pošte nije predviđeno, iako su bila izvesna predizborna obećanja tokom kampanje održane 2003. godine.

Sem političkih motiva koje pojedine stranke imaju povodom ideje o mogućem uvođenju glasanja putem pošte, često se naglašava da je takvo glasanje podložno manipulaciji, da je potreban veći nadzor nad izborima, kao i da se spiskovi birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj moraju bolje srediti²².

3.7. Republika Srbija

Izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2004. godine²³ građanima koji imaju srpsko državljanstvo ali ne i boravište na teritoriji Srbije omogućeno je da učestvuju na izborima i glasaju na biračkim mestima u inostranstvu. U Posebnu evidenciju birača u inostranstvu²⁴, koju vodi i ažurira Ministarstvo za državnu upravu, a odvojeno je po stranim državama, upisuju se birači koji imaju boravište u inostranstvu, prema poslednjem prebivalištu pre odlaska u inostranstvo odnosno poslednjem prebivalištu jednog od njihovih roditelja. Ceo postupak izbora i upisa u Posebnu evidenciju birača je veoma detaljno regulisan u članovima 73. a. do 73. g. pomenutog zakona.

Do danas Srbi u dijaspori²⁵ nemaju mogućnost glasanja putem pošte, već ukoliko žele da ostvare svoje pravo moraju da glasaju u najbližem diplomatsko-konzularnom predstavnstvu ili na posebnim biračkim mestima koje određuje izborna komisija. Jedan od razloga slabog izlaska na glasanje srpske diaspore²⁶, predstavlja upravo činjenica da mnogi od tih birača nisu

²² Iako se smatra da Hrvatska dijaspora broji na milione građana, na poslednjim parlamentarnim izborima održanim decembra 2011. godine, broj hrvatskih državnih koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj a imaju pravo glasa je nešto više od 410.000, od čega veliki broj živi u državama u okruženju (Bosni i Hercegovini oko 260.000, odnosno u Srbiji oko 35.000 birača).

²³ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2004.

²⁴ Ova evidencija sadrži ime i prezime, lični broj, pol, godinu rođenja, mesto poslednjeg prebivališta birača pre odlaska u inostranstvo, odnosno mesto poslednjeg prebivališta jednog od njegovih roditelja i podatke o mestu boravišta birača u inostranstvu.

²⁵ Zakon o dijaspori i Srbima u regionu razlikuje pojam diaspore i pojam Srba u regionu, pri čemu on označava pripadnike srpskog naroda koji žive u Republici Sloveniji, Republici Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Republici Makedoniji, Rumuniji, Republici Albaniji i Republici Mađarskoj.

²⁶ Na izborima za predsednika Srbije 2004. godine u birački spisak bilo je upisano nešto više od 10.000 birača u inostranstvu, a glasalo je 8.500; na referendumu o novom Ustavu Srbije 2006. godine, bilo je upisano oko 18.000 birača, a glasalo je samo 3.000; a na

glasali zbog udaljenosti od izbornog mesta ili zbog finansijskih teškoća vezanih za plaćanje puta do izbornog mesta ili zbog prezauzetosti, odnosno, poslovne odsutnosti ili zbog neupućenosti birača što u izborni postupak, što u ponuđene stranačke kandidate ili možda zbog nezainteresovanosti. Uvođenjem prava glasanja putem pošte svi ovi razlozi bi bili prevaziđeni i korišćenje prava glasa bi zavisilo isključivo od birača. Pored, očigledne uštede za birače i proces glasanja bi smanjio troškove državi. U tom smislu tadašnje Ministarstvo za dijasporu Republike Srbije je uputilo inicijativu još krajem juna 2004. godine, Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, da se izvrše izmene u Zakonu o izboru narodnih poslanika, s ciljem da se biračima koji imaju boravište u inostranstvu omogući glasanje putem pošte, ali do danas nije postigнутa politička volja koja bi dovela do izmene ovog segmenta izbornog zakonodavstva.

4. Zaključna razmatranja

Iako danas možemo da primetimo da je sve veći broj država koji se opredeljuje za glasanje putem pošte, kao jedan od načina iskazivanja izborne volje, mora se zaključiti da je još uvek veliki broj država koje ne prihvataju ovakav način glasanja. Činjenica da je za ovakav način glasanja neophodno savršeno funkcionisanje i potpuno poverenje u poštansku službu, umnogome odbija znatan broj država od ideje njegovog prihvatanja. Uvođenje glasanja putem pošte kao alternativnog vida glasanja, ne znači ukidanje tradicionalnog glasanja na biračkom mestu, već samo njegovu dopunu. Činjenica da glasanjem putem pošte svoju izbornu volju mogu izraziti birači koji nisu u mogućnosti da se pojave na biračkom mestu, bilo zbog njihove odsutnosti u inostranstvu, bilo zbog drugih razloga, utiče da se poveća učešće birača u izbornom procesu a time i ostvari ideal demokratije da svi građani glasaju.

Oliver Nikolić Ph.D

Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

VOTING BY MAIL WITH A SPECIAL EMPHASIS ON THE DIASPORA VOTE – *COMPARATIVE ANALYSIS*

Summary

Voting by mail, although the outcome of new age, is becoming increasingly present in today's electoral life in many countries. This method of voting would not be possible unless the institutions of the postal service worked perfectly and enjoyed full confidence of all voters. Voting by mail has been introduced primarily in order to facilitate voting process and increase voters' turnout at the polls. Postal voting has several advantages over traditional polling. First, it is cost effective. Second, it has resulted in increased participation among voters, especially large among persons without cars, the elderly, handicapped, or those who live at great distances from the polling place, including the diaspora. Third, it is easier for election officials to conduct. Fourth, it gives voters a longer opportunity to study the ballot and find answers to their questions. Unfortunately, disadvantage of such voting method is potential mishandling such as, firstly, the influence of other people on electoral will of the voters, then, voters' justified doubts because they are obliged to provide their personal data on the occasion of voting. The introduction of voting by mail, as an alternative form of voting, does not mean the elimination of the traditional means of voting at the polling place, but only its upgrading and improvement.

Key words: *Election, Voting by mail, Postal voting, Distance voting, Voting from abroad.*

Doc. dr Vladimir Đurić¹

IZBORI I DELOTVORNO UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA

U radu autor analizira mogućnost efektivnog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima kroz postojeće izborne modele. Efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji olakšano je na dva načina – posredstvom mera afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu za izbore na svim nivoima i posredstvom samouprave (kulturne autonomije) u oblastima kulture, upotrebe jezika i pisma, informisanja i obrazovanja, u kojima nacionalne manjine predstavljaju njihovi nacionalni saveti. Zaključak je da mere afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu omogućavaju delotvornu političku participaciju nacionalnih manjina, naročito posredstvom ukidanja izbornog cenzusa na republičkim i lokalnim izborima, ali da nisu jednoobrazne, a kombinovanje većinskih i proporcionalnih izbora za Skupštinu Vojvodine može da rezultira prekomernom ili umanjenom zastupljenosti manjina. Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina su zasnovani na hibridnom rešenju kombinovanja direktnih i indirektnih izbora, što stvara neodrživ model koji nije zasnovan na načelima vladavine prava i uporednim i međunarodnim standardima manjinske zaštite.

Ključne reči: izbori, delotvorno učešće, javni poslovi, nacionalne manjine, mere afirmativne akcije.

U modernoj ustavnoj državi zasnovanoj na vladavini prava i narodnoj suverenosti, odnosno, demokratskom ishodištu i vršenju vlasti, nema jedinstvenog pristupa u zaštiti nacionalnih manjina. Razmimoilaženja su uočljiva ne samo u pogledu modela zaštite, određenja nacionalne manjine i karaktera manjinskih prava, već i u nizu pitanja koja su, u okviru pojedinih

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

modela, od značaja za zaštitu manjina i ostvarivanje demokratskog konstituisanja i vršenja vlasti – od ustavnopravnog uređenja slobode nacionalnog izjašnjavanja, preko određenja legitimacijskih temelja i nosioca suverenosti, do ustavnog utvrđivanja mere uticaja višenacionalnosti na državno uređenje, izborne modele, službenu upotrebu jezika i pisma, simbole, praznike i ostala obeležja državnosti. Razlike koje u pojedinim ustavnopravnim sistemima postoje posledica su različitog pristupa osnovnim načelima, na kojima počiva moderna demokratska država – načelu čovekovih individualnih prava i načelu većine, koje uzima svakog čoveka nezavisno od njegovog nacionalnog, verskog ili rasnog porekla, kao jednako-pravnog građanina, tako da se multikulturalizam može sagledati kao društveno bogatstvo, ali i moguća prepreka i ograničenje demokratiji, dok se princip većine, kao ugaoni kamen demokratske teorije i ustanova, ne može jednostavno primeniti u višenacionalnim zemljama, a da ne izazove napetosti i vrlo lako, ozbiljne konflikte.²

U savremeno doba smatra se da je efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima sastavni element njihove zaštite, a da su države koje priznaju postojanje nacionalnih manjina dužne da stvore neophodne uslove za učešće njihovih pripadnika u javnim poslovima. Efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji, mogućnost njegovog ostvarivanja kroz postojeće izborne modele u kontekstu ustavnih rešenja, predmet je ovog rada.

I. Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima – pojam i međunarodni instrumenti

Priznati neku manjinu, dati njenim pripadnicima pravo na upotrebu maternjeg jezika, razvoj kulture i slično, a ne obezbediti im mogućnost efikasnog učešća u javnom životu značilo bi na neki način getoizirati ih.³ Zbog toga je, po mišljenju mnogih autora, pravo na efektivnu participaciju inherentno modernoj, demokratskoj i ustavnoj državi jer svi segmenti društva mora da imaju osećaj uključenosti u proces demokratskog donošenja odluka.⁴ Budući da se život društvene zajednice odvija na više koloseka, učešće nacionalne manjine, odnosno, njenih pripadnika mora da bude ne samo efektivno, već i dovoljno raznovrsno, a posebno je važno da obuhvati učešće manjina u vlasti i donošenju odluka i to kako na lokalnom i

² V.Stanović, Vladavina prava i suživot etničkih grupa, Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, 1996, str. 53 i 55

³ B.Krivokapić, Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knj.1. Beograd 2004.str. 293

⁴ M.Weller, Article 15, The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. p.430

regionalnom, tako i u meri, u kojoj je to opravdano, na nacionalnom (državnom) nivou.⁵

Međunarodno pravo koje se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina sadrži odredbe o političkoj participaciji nacionalnih manjina u državama u kojima žive. Međutim, relevantne odredbe su, po shvatanju stručnjaka formulisane prilično neodređeno, u programskim pojmovima koji ostaju daleko od stvaranja standarda u vezi sa različitim mehanizmima koji treba da budu primenjeni da bi se postigao cilj osiguranja političkog učešća.⁶ Poslednja decenija dvadesetog veka bila je razdoblje kada su u međunarodnim instrumentima, i to ne samo onima koji su posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, formulisane odredbe o učešću manjina u javnim poslovima. Prvi takav akt bio je Dokument iz Kopenhagena sa sastanka KEBS-a o ljudskoj dimenziji 1990. koji je u 35. paragrafu predviđao da će strane učesnice poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina da efektivno učestvuju u javnim poslovima, uključujući i poslove koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta manjina, ali bez bilo kakavog preciziranja koje konkretnе mere u tom cilju treba da budu preduzete. Sledila je Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN 1992. Prema članu 2. st. 2. te Deklaracije, pripadnicima manjina zajemčeno je pravo da efikasno učestviju u društvenom i javnom životu, dok je stavom 3. istog člana Deklaracije, nešto preciznije određeno da *pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom*. Iako Deklaracija nije pravno obavezujuća, i uprkos činjenici da se pravo na učestvovanje u donošenju odluka prvenstveno odnosi na odluke u vezi sa manjinom, ili oblastima u kojima manjina živi i određuje kao individualno pravo *pripadnika manjina*, značaj izložene odredbe Deklaracije je veliki. U njenim komentarima jasno se ističe da minimum ovog prava znači da se mora saslušati mišljenje manjina i da se ta mišljenja u punoj meri uzmu u obzir pre donošenja odluka koje se tiču manjina, ali i da *efikasno učešće manjina zapravo nameće potrebu predstavljanja u zakonodavnim, upravnim i savetodavnim organima* i da pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju političke partije.⁷

⁵ B.Krivokapić,n.m

⁶ J.A. Frowein, R. Bank, The Participation of Minorities in Decision-Making Processes, DH-MIN(2000)1, p.1

⁷ Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities par.42,44 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina SE, prvi međunarodnopravno obavezujući multilateralni ugovor koji je, u celosti, posvećen zaštiti nacionalnih manjina iz 1995, nije propustila da u sklop manjinske zaštite uvrsti i efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Prema članu 15. Okvirne konvencije, *strane ugovornice imaju obaveznu da stvore uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onim koji se na njih odnose.* Pažljivijim čitanjem izložene odredbe Okvirne konvencije i upoređivanjem te odredbe sa relevantnom odredbom Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN, može, jasno, da se uoči izostavljanje određenja prema kome pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka, između ostalog, i u vezi sa oblastima u kojima žive, mada je takva mogućnost ostavljena Objasnjenjem konvencije.⁸ U Objasnjenju Konvencije ističe se da izloženi član, pre svega, ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu, a da bi se stvorili neophodni uslovi za učešće pripadnika nacionalnih manjina, navodi se par opštih primera, odnosno, ističe se da bi strane ugovornice mogle, u okviru svojih ustavnih sistema, da unapređuju sledeće mere: konsultacije sa tim predstavnicima putem odgovarajućih postupaka, a posebno u institucijama koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mere koje će verovatno direktno uticati na njih; uključivanje lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u pripremu, sprovođenje i ocenu nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će verovatno direktno uticati na njih; izradu studija u vezi sa tim licima, radi ocene mogućeg uticaja projektovanih razvojnih aktivnosti na njih; efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima na nacionalnom i lokalnom nivou i decentralizovani ili lokalni oblici vlade.⁹ U vezi sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina SE treba istaći i da ona, osim izričitog predviđanja prava pripadnika nacionalnih manjina da delotvorno učestvuju u javnim poslovima, sadrži i niz drugih članova kojima su regulisana prava koja su od značaja za učešće pripadnika manjina u javnim poslovima i procesu donošenja odluka – primera radi članom 7. Konvencije predviđena je obaveza ugovornih strana da osiguraju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na mirno okupljanje, udruživanje, izražavanje i slobodu misli, savesti i veroispovesti.

Najširu lepezu mera kojima se omogućava ili olakšava participacija pripadnika manjina sadrže Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. Visokog komesara za

⁸ M.Weller, n.d.r.436

⁹ Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para.80

nacionalne manjine OEBS-a. Preporuke, razume se, nisu pravno obavezujuće, ali sadrže zanimljive predloge vladama na koji način i posredstvom kojih mehanizama mogu da omoguće ili unaprede delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Preporuke iz Lunda, kao opšte, usvajaju načelo, prema kome delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva i da je, u cilju unapređenja tog učešća, često neophodno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine. U tom smislu, Preporuke sugerišu vladama dva moguća modela – *ucešće nacionalnih manjina u donošenju odluka i samoupravu*. U okviru učešća u donošenju odluka određuju se rešenja na nivou centralnih vlasti, izbori, rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou i savetodavna i konsultativna tela. Preporuke ističu da rešenja na nivou centralnih vlasti mogu da obuhvate neku od sledećih mera: posebnu zastupljenost manjina, tako što bi postojao utvrđeni, zapravo zagarantovani broj mesta u parlamentu, ili neki drugi oblik zajamčenog učešća u zakonodavnom procesu, formalne, ili neformalne dogovore, o tome, da se pripadnicima manjina dodeli određeni broj mesta u vradi, u vrhovnom, ili ustavnom суду, mehanizme koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u odgovarajućim ministarstvima i posebne mere za učešće manjina u državnoj službi. Rešenja u pogledu izbora, prema Preporukama, treba da omoguće da propisi o osnivanju i aktivnosti političkih partija mora da budu u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi izbora, a izborni sistem treba da olakša manjinama predstavljanje i uticaj posredstvom izbornih jedinica koje bi mogle da obezbede dovoljnu zastupljenost manjina, u slučaju da se u izbornim jedinicama bira po jedan predstavnik, a manjine se nalaze na kompaktnoj teritoriji, ili uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema koji, načelno posmatrano, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina, ili posredstvom nekog oblika preferencijalnog glasanja, ili nižim brojčanim pragom koji može da ojača mogućnost uključivanja nacionalnih manjina u proces upravljanja. U pogledu rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou, koja treba da omoguće učešće manjina u procesu donošenja odluka, sugeriše se primena mehanizama, poput onih koji se predlažu za centralni nivo. Prema Preporukama iz Lunda, delotvorno učešće manjina, osim učešća u donošenju odluka, može da zahteva neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kobilaciju ta dva tipa, pri čemu se predlaže da se neteritorijalna rešenja samouprave koriste za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina, a oblasti društvenog života na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rešenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskih jezika, i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina.

U uporednom pravu primenjene su različite mere kojima se omogućava i olakšava učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Tako se, primera radi, u uporednom izbornom zakonodavstvu u Evropi mogu uočiti sledeći vidovi mera afirmativne akcije: dupli glas, specijalne

izborne liste, mere u vezi sa izbornim cenzusom (niži census ili njegovo ukidanje), mere u vezi sa izbornim jedinicama (poseban Gerrymandering), rezervisana mesta za pripadnike grupe koje su beneficijari, zastupljenost na izbornim listama, upotreba manjinskih jezika u izbornom procesu, itd.¹⁰

- Ustavni okvir za učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji

Nizom odredbi Ustav Republike Srbije predviđa rešenja kojima se obezbeđuje ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u vođenju javnih poslova, odnosno, kojima se olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

Učešće građana, pa time i pripadnika nacionalnih manjina, u političkom životu zemlje i formiranju političke volje, zagarantovano je ustavnim odredbama o izbornom pravu i slobodi udruživanja. Shodno članu 52. stav 1. i 2. Ustava Republike Srbije, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Izborne pravne opštete i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.

Osim odredbe o nosiocu suverenosti koja se odnosi i na pripadnike manjina kao građane Republike Srbije, Ustav je u članu 77. stav 1. izričito predviđao da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Štaviše, u stavu 2. istog člana Ustava, predviđeno je da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Osim opštih odredaba, Ustav sadrži i posebna rešenja koja stvaraju uslove za efikasno učešće pripadnika manjina u pojedinim vidovima društvenog života i javnih poslova.

Ustav Republike Srbije sadrži posebne odredbe kojima se stvara pravni osnov za učešće pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim telima na svim nivoima organizovanja javne vlasti. Prema članu 100. stav 2. Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao najvišem predstavničkom telu i nosiocu ustavotvorne i zakonodavne vlasti, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina. Ustav

¹⁰ The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.5

predviđa u članu 180. stav 4. da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom.

Izložene odredbe člana 77. i 180. Ustava nameće izvesna pitanja. Najpre, postavlja se pitanje da li se pod ustavnim određenjem o «*odgovarajućoj zastupljenosti*» pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama i organima pokrajine i lokalne samouprave može smatrati srazmerna zastupljenost? Sudeći prema članu 180. Ustava koji predviđa srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, čini se da Ustav razlikuje *srazmernu* i *odgovarajuću* zastupljenost, u tom smislu, što srazmernu zastupljenost vezuje za pokrajinska i lokalna predstavnička tela, dok odgovarajuću zastupljenost utvrđuje kao vrednost o kojoj treba voditi računa pri zapošljavanju.

Za olakšano učešće pripadnika manjina u javnim poslovima od izuzetnog značaja su odredbe o samoupravi nacionalnih manjina. Ona je zagarantovana odredbama člana 75. stav 2. i 3. Ustava koje predviđaju da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, odnosno, da se samouprava u navedenim oblastima društvenog života ostvaruje posredstvom nacionalnih saveta koje pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati u skladu sa zakonom. U vezi sa izloženim odredbama, koje predstavljaju konstitucionalizaciju prethodno, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, utvrđenog prava na izbor nacionalnih saveta, nameće se nekoliko pitanja. Nacionalni saveti nisu jedini model olakšanog učešća pripadnika manjina u javnim poslovima. Osim srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, što je predviđeno članom 180. Ustava, kao što je istaknuto, prema članu 100. stav 2. u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u skladu sa zakonom, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnika nacionalnih manjina*. Ustav u izloženom članu nameće obavezu zakonodavcu da u izbornom zakonodavstvu predviđi mere kojima se obezbeđuje zastupljenost manjinskih predstavnika u zakonodavnom telu. Obezbeđivanje zastupljenosti ne mora da podrazumeva garantovanje poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini, već znači *obezbeđivanje mogućnosti izbora*. Sa druge strane, treba uočiti da, iako Ustav ne sadrži odredbu koja izričito uređuje koga narodni poslanici predstavljaju, u izloženoj odredbi člana 100. stav 2. jasno je da je reč o *predstavnicima manjina ex constitutione*, dakle ne o predstavnicima građana izabranim na poslaničkim listama manjinskih stranaka, već o predstavnicima manjina kao kolektiviteta. Imajući u vidu da su i nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, otvara se pitanje odnosa između

predstavnika manjina u Narodnoj skupštini, a možemo dodati i u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odnosno uviđa se pomanjkanje normativno jasno utvrđenog odnosa između dva različita modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima - *ucešća nacionalnih manjina u donošenju odluka, odnosno olakšane političke participacije manjina (ucešća u političkom životu) i samouprave, odnosno kulturne autonomije!* Iako bi za potpuno sagledavanje odnosa između ta dva modela bilo neophodno sagledati i uporediti odluke koje se u okviru tih modela donose, odnosno, nadležnosti institucija u kojima su zastupljeni predstavnici manjina, za potrebe rada pažnja će biti usmerena na razmatranje pitanja načina, na koji se u izborima omogućava, ili olakšava učešće predstavnika manjina u različitim predstavničkim telima, kao i načina na koji se bliže uređuju ustavne garantije samouprave. Takođe, razmotriće se i da li se i u izbornim rešenjima mogu pronaći izvesne nedoslednosti koje su posledica pomanjkanja normativno jasno utvrđenog odnosa između različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima.

II. Politička participacija nacionalnih manjina

1. Političke stranke nacionalnih manjina

U delu Ustava koji jemči prava pripadnika nacionalnih manjina sadržan je i član 80. čiji je rubrum „pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima“ kojim se predviđa da pripadnici manjina mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja koja se dobrovoljno finansiraju. Na osnovu izloženih odredbi moglo bi da se postavi pitanje zašto je ustavotvorac, jemčeći pripadnicima manjina pravo na udruživanje, propustio da izričito zajamči i pravo na političko udruživanje, odnosno, osnivanje političkih stranaka? Međutim, budući da je u Republici Srbiji članom 55. st.1. Ustava izričito zajamčena sloboda političkog udruživanja, jasno je da i pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju politička udruženja.

Zakon o političkim strankama posebno uređuje pojam i osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina. Prema članu 3. Zakona, politička stranka nacionalne manjine, u smislu tog zakona, je politička stranka čije je delovanje, pored ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešćem na izborima, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, što je uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke. Ukoliko se pažljivije sagleda izložena odredba Zakona o političkim strankama, utoliko se jasno uočava da politička stranka nacionalne manjine može da bude stranka samo **jedne** nacionalne manjine. Takođe, budući da je politička stranka organizacija građana, jasno je da

i politička stranka nacionalne manjine okuplja **građane**. Odatle slede dve važne karakteristike – sa jedne strane, članovi političke stranke nacionalne manjine ne mora da budu isključivo i pripadnici nacionalne manjine, dok, sa druge strane, članovi političke stranke nacionalne manjine koji su i pripadnici te manjine moraju da budu građani, zapravo državljeni, što je razumljiva posledica samog određenja pojma nacionalne manjine. Naime, prema članu 2. stav 1. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nacionalnom manjinom u pravnom poretku Republike Srbije može se smatrati *svaka grupa državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države, koja poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju jezik ili religiju.*

Političku stranku u Republici Srbiji može da osnuje najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljanima Republike Srbije. Zakon o političkim strankama predviđa afirmativno rešenje za osnivanje političke stranke nacionalne manjine. Naime, prema članu 9. Zakona, političku stranku nacionalne manjine mogu osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljanima Republike Srbije.

U vezi sa zakonskim odredbama o osnivanju političkih stranaka nameće se nekoliko veoma važnih pitanja koja imaju veliki i neposredan značaj za delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Najpre, imajući u vidu da briga pripadnika nacionalnih manjina da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, što je jedan od elemenata u zakonskom određenju pojma nacionalne manjine, može da bude ispoljena i u oblastima društvenog života drugaćijim od obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, postavlja se pitanje da li ona može da bude ispoljena i posredstvom obrazovanja političke stranke? U tom smislu, značajno je da se razmotri, na koji način zakonsko određenje nacionalne manjine sadržano u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ima značaja i uticaja na pitanje postojanja nacionalne manjine kao prethodnog pitanja, u kontekstu primene Zakona o političkim strankama i obrnuto, da li se obrazovanje političke stranke može smatrati ispoljavanjem brige da se očuva zajednički identitet što ima uticaja na priznanje statusa nacionalne manjine. Imajući u vidu da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete i da brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života, jasno je da bi to mogli da učine i formiranjem političke stranke. Sa druge strane, činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo, na osnovu odredbi Ustava i Zakona o zaštiti prava i sloboda

naacionalnih manjina, znači da se ta grupa državljana mora smatrati naacionalnom manjinom i da njeni pripadnici treba da imaju mogućnost da obrazuju političku stranku naacionalne manjine, ukoliko to žele i ukoliko ispune zakonske uslove. Dakle, politička stranka naacionalne manjine može da bude svaka organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne naacionalne manjine, odnosno, grupe državljana koja ne samo da se od većinskog naroda razlikuje po obeležijima koja navodi Zakon o zaštiti prava i sloboda naacionalnih manjina, već je i izabrala svoj naacionalni savet. Politička stranka naacionalne manjine može da bude i svaka takva organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa zajednica, čiji pripadnici nisu izabrali naacionalni savet, ali čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva Republike Srbije *jer takav vid organizovanja, kroz političku stranku, označava njihovu spremnost da zajednički održavaju svoj identitet, budući da politički život zapravo čine sve oblasti društvenog života od značaja za identitet naacionalne manjine.*

Prema Zakonu o političkim strankama, u Registar političkih stranaka upisuje se i položaj stranke naacionalne manjine. Drugim rečima, da li jedna politička stranka ima status političke stranke naacionalne manjine upisuje se kao posebna činjenica u Registar političkih stranaka. Sa druge strane, u Zakonu o izboru narodnih poslanika, postoji odredba člana 81. st.4. prema kojoj je predviđeno da, o tome, da li podnositelj izborne liste ima položaj političke stranke naacionalne manjine, odnosno, koalicije stranaka naacionalnih manjina, odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca liste. Odredba istovetne sadržine sadržana je i u članu 40. st.6. Zakona o lokalnim izborima koji tu odluku prepušta izbornoj komisiji jedinice lokalne samouprave, a istovetno rešenje postoji i na pokrajinskom nivou. Ukoliko se uporede odredbe relevantnih zakona, utoliko bi sledio zaključak da bi Republička izborna komisija bila u obavezi da prihvati da određena politička stranka ima položaj stranke naacionalnih manjina, ako je kao takva upisana u Registar političkih stranaka. Takvo rezonovanje se *a fortiori* odnosi na izbornu komisiju lokalne samouprave. Sa druge strane, može se postaviti i pitanje da li bi Republička izborna komisija takav status mogla da prizna nekoj političkoj stranci koja kao takva nije upisana u Registar političkih stranaka? Treba stati na stanovište da bi Republička izborna komisija, takvim priznavanjem, zapravo, mogla da olakša osvajanje mandata određenim političkim strankama, pa stoga treba zastupati stanovište da sistemski kvalitet pravnih normi nalaže da Republička izborna komisija, kao političke stranke naacionalnih manjina, prihvati one koje su kao takve upisane u Registar političkih stranaka. Sa tim pitanjem suočio se i Ustavni sud koji je stao na stanovište da, s obzirom na to da Zakon o političkim strankama, prema predmetu svog uređivanja, predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o izboru narodnih poslanika, kao i da se prilikom upisivanja u Registar političkih stranaka utvrđuje koja

stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine, sledi da se u odnosu na odredbu člana 81. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika mogu primeniti pravila *lex specialis derogat legi generali*, odnosno *lex posterior derogat legi priori*. Iz navedenog, po oceni Ustavnog suda, proizlazi da se odlučivanje Republičke izborne komisije, o tome, koja stranka ima status političke stranke nacionalnih manjina, naročito nakon sprovodenja odredaba Zakona o političkim strankama kojima je, pored ostalog, predviđeno da politička stranka prestaje da postoji i briše se iz Registra, ako u roku i pod uslovima iz tog zakona ne podnese prijavu za obnovu upisa u Registar, svodi na konstataciju činjenice da je reč o političkoj stranci nacionalne manjine, na osnovu uvida u izvod iz Registra političkih stranaka.¹¹

Drugo pitanje, koje zavređuje posebnu pažnju u vezi sa osnivanjem političkih stranaka nacionalnih manjina je da li zakonsko rešenje prema kome političku stranku nacionalne manjine može osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije predstavlja nametanje preterano visokih numeričkih kriterijuma za priznanje pravno relevantnog manjinskog statusa, a posredno i za učešće u javnim poslovima? U retkim naučnim radovima, posvećenim pitanju pravnog određenja nacionalne manjine u domaćem pravnom poretku, ističe se da odluka našeg zakonodavca da, u određenju pojma nacionalne manjine, postavi zahtev «dovoljne reprezentativnosti» umesto taksativnog navođenja svih zajednica koje imaju status nacionalnih manjina, ili određivanja neke procentualno donje granice učešća u ukupnom broju stanovnika, može smatrati ispravnom i opravdanom, sve dotle dok to u praksi ne bude značilo nametanje preterano visokih kriterijuma za priznanje pravno relevantnog manjinskog statusa.¹² U tom smislu, načelno posmatrano, zakonsko rešenje, prema kome političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana, nije zahtev koji, sam po sebi, onemogućava ostvarivanje manjinskih prava. Sa druge strane, takvo rešenje može da bude sagledano i u kontekstu mogućnosti obrazovanja nacionalnih saveta. Ukoliko bi se zakonska odredba prema kojoj političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana sagledala u kontekstu mogućnosti izbora nacionalnog saveta, da li bi situacija u kojoj bi se eventualno našla neka nacionalna manjina koja je izabrala svoj nacionalni savet, ali koja nema „svoju“ političku stranku mogla da se okarakteše kao svojevrsno onemogućavanja ostvarivanja političkih prava pripadnika te manjine? Čini se da bi takav zaključak bio preterano oštar. Naime, nesumnjivo je da su nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, pa manjine čiji interesi

¹¹ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011

¹² M.Jovanović, Kolektivna prava u multikulturalnim zajednicama, 2004. str.271

nisu zastupljeni i predstavljeni kroz delovanje posebne političke stranke nacionalne manjine nisu u svemu lišene mogućnosti da učestvuju u procesu donošenja odluka u društvu. Sa druge strane, budući da je politička stranka organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih, može da se stane na stanovište da izostanak postojanja posebne manjinske stranke predstavlja zapravo izostanak slobodnog i dobrovoljnog političkog udruživanja u cilju predstavljanja i zastupanja interesa te manjine u političkom životu. Ipak, čini se da se na ovom pitanju, donekle, prelama uočeni problem nedovoljno jasno utvrđenog odnosa između različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima.

2. *Izbori za Narodnu skupštinu*

Zakonom o izboru narodnih poslanika u Narodnu skupštinu Republike Srbije predviđen je proporcionalni izborni sistem i utvrđeno je da u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobine najmanje 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Prema članu 43. st.1. Zakona, izborna lista je utvrđena kada je svojim potpisima podrži najmanje 10 000 birača. Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika 2004.¹³ u domaće izborno zakonodavstvo (član 81. stav 2. Zakona) uvedeno je rešenje, prema kome političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobine manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Na taj način, domaće zakonodavstvo se priklonilo modelu tzv. "prirodnog praga" za stranke nacionalnih manjina kao jednom od mogućih modela omogućavanja učešća nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, odnosno, u javnim poslovima. Rešenja predviđena izbornim zakonom su znatno povoljnija u odnosu na rešenja koja su važila do 2004. i afirmativna su za pripadnike nacionalnih manjina, jer olakšavaju izbor njihovih predstavnika u Narodnu skupštinu Republike Srbije. Međutim, izložena rešenja nameću nekoliko pitanja.

Prvo od pitanja, koja se nameću u vezi sa izloženim zakonskim rešenjima, je zašto je zakonodavac ukidanje izbornog cenzusa, kao meru koja olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, predviđao samo za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina. Kao što je istaknuto, prema članu 100. stav 2. Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u skladu sa zakonom, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnika nacionalnih manjina*. Članom 40. st. 1. Zakona o izboru narodnih poslanika predviđeno je da kandidate, pod uslovima utvrđenim zakonom, mogu da

¹³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika - „Službeni glasnik RS“ br. 18/04

predlažu, odnosno da podnose izborne liste, registrovane političke stranke i koalicije političkih stranaka, kao i grupe građana. Ako se prema Ustavu u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, i ako izborne liste na izborima za Narodnu skupštinu mogu da podnose ne samo registrovane političke stranke i njihove koalicije, već i grupe građana, osnovano se postavlja pitanje zašto je zakonodavac iz afirmativne raspodele mandata, odnosno, iz učestvovanja u raspodeli mandata i kada se dobije manje od 5% od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, isključio *grupe građana* pripadnika nacionalnih manjina? Zar kandidati koje predlože grupe građana pripadnika nacionalnih manjina i koji osvoje potreban broj glasova ne bi mogli da se smatraju predstavnicima manjina? Čini se da *ratio* izložene odredbe leži u potrebi da se omogući jače institucionalno isticanje i vezivanje kandidata za predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine čiji će predstavnici biti, a što se, po zakonskim rešenjima, postiže samo posredstvom vezanosti kandidata za političku stranku, ili koaliciju političkih stranaka nacionalnih manjina koje u svojim programima i statutima, kao jedan od ciljeva svog delovanja, imaju predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine. Čini se da je takvo rešenje pre stvar zakonodavne politike nego diskriminatorsko razlikovanje, *a fortiori*, jer je Zakonom o političkim strankama predviđeno da je za osnivanje političke stranke nacionalne manjine potrebno 1 000 osnivača, dok podršku izbornoj listi, uključujući i izbornu listu grupe građana, treba svojim potpisima da pruži 10 000 birača pa se, sasvim osnovano, može rezonovati da je lakše osnovati političku stranku nacionalne manjine, nego za izbore podneti listu grupe građana pripadnika nacionalne manjine. Naravno, otvoreno je pitanje, da li se takvim rešenjem pripadnici nacionalnih manjina i građani posvećeni predstavljanju i zastupanju interesa nacionalnih manjina pre podstiću na političko organizovanje.

U vezi sa izloženim zakonskim rešenjima стоји и пitanje, да ли је број потписа који је потребан да би се подржала изборна lista političke stranke или коалиције политичких stranaka nacionalnih manjina kompatibilan са duhom afirmativnog rešenja којим се olakšava njihovo učešće у javnim poslovима и да ли обезбеђује пуну и ефективну ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u postupку избора народних посланика и njihovu zastupljenost u Narodnoj skupštini? Полазећи од честих приговора pripadnika nacionalnih manjina да је број потписа који је потребан да би се подржала изборна lista veoma velik за stranke nacionalnih manjina, Republička izborna komisija donela је Упутство за спровођење Закона о избору народних посланика ("Službeni glasnik RS", број 28/08), којим је у одредби члана 28. тачка 8. предвиђено да се приликом подношења изborne liste Republičkoj izbornoj komisiji, uz izbornu listu обавезно прilaže najmanje 3.000 судски overenih izjava biračа, ако изbornu listu подноси политичка stranka nacionalne manjine или коалиција политичких stranaka nacionalnih manjina. Убрзо након усвјања Упутства, Уставном суду је поднесен предлог за ocenu ustavnosti i

zakonitosti izložene odredbe Uputstva. Predlagач je stajao na stanovištu da Republička izborna komisija nije bila ovlašćena da osporenim Uputstvom propisuje blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina, jer se to pitanje isključivo uređuje zakonom.¹⁴ U Odluci u tom predmetu, Sud je stao na stanovište da je propisivanje uslova za utvrđivanje i proglašenje izborne liste nacionalnih manjina pitanje zakonodavne politike i da je, posmatrano sa stanovišta zakonodavca, isključenje eliminatorne klauzule u finalnoj etapi izbornog procesa ne samo suštinska, nego i dovoljna mera "pozitivne diskriminacije" koja obezbeđuje adekvatnu, odnosno, ravnopravnu zastupljenost manjina u centralnom predstavničkom organu vlasti Republike Srbije. Tumačenje, kojim se nameće obaveza zakonodavcu, da za izborne liste manjinskih zajednica primeni mere "pozitivne diskriminacije" u svim etapama izbornog procesa, rezonovao je Ustavni sud, «nema objektivnog pravnog uporišta niti u Ustavu niti u potvrđenim međunarodnim ugovorima, pa ni u Okvirnoj konvenciji o zaštiti manjina koja, pored toga, nema karakter neposredno primenjivog prava». Po oceni Suda, «isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste dovoljna je garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, a izostajanje ublaženih uslova za potvrđivanje liste nacionalnih manjina ima karakter prividne zakonske praznine i ne može se smatrati "stvarnim" zakonodavnim propustom.»¹⁵

¹⁴ Predloženo je bilo da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke o ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe Uputstva, obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja je na osnovu te odredbe preduzeta. Ustavni sud je našao da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporenog dela odredbe člana 28. tačka 8. Uputstva Republičke izborne komisije sa Ustavom i zakonom i ocenio je da su ispunjeni uslovi propisani odredbom člana 56. stav 1. Zakona o Ustavnom суду tako da je 08. aprila 2008. doneo Rešenje kojim je obustavio izvršenja pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu navedene odredbe Uputstva u delu kojim je propisan blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina - Rešenje IU broj 42/08 od 08.aprila 2008. – «Službeni glasnik RS» br. 37/08

¹⁵ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011 – Ovom Odlukom Sud je obustavio postupak za ocenu ustavnosti odredbe člana 28. tačka 8. Uputstva za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika i ukinuo svoje Rešenje od 08.aprila 2008 jer je stao na stanovište da je «Odluka o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine ("Službeni glasnik RS", br. 27/08, 31/08 i 38/08), koja je bila pravni osnov za donošenje osporenog Uputstva bila akt temporalnog karaktera, jer se odnosila na sprovođenje konkretnih, a ne izbora uopšte, pa je i važenje osporenog Uputstva iscrpljeno okončanjem izbora u maju 2008.» «Na taj način, po oceni Suda, prestale su procesne pretpostavke za dalje vođenje postupka povodom osporene odredbe Uputstva, posebno zbog toga što je Rešenjem Suda IUp-42/2008 od 8. aprila 2008. godine pravovremeno obustavljeno izvršenje pojedinačnog akta ili radnje, koja je mogla biti preduzeta na osnovu osporene odredbe Uputstva, čime je sprečena mogućnost nastupanja štetnih posledica do donošenja konačne odluke Suda.» Sud je rezonovao da su se stekli uslovi da ukine Rešenje od 8. aprila 2008. Godine. - Takvom odlukom Ustavni sud je omogućio da osporena odredba Uputstva zapravo i dalje postoji u pravnom poretku Republike Srbije pa se postavlja pitanje da li će biti

Budući da se u relevantnim međunarodnim telima smatra da preduzete mere afirmativne akcije u izbornom procesu mora da budu srazmerne *stvarnim potrebama* grupa i da budu usmerene ka postizanju jednakih mogućnosti, tako da afirmativna akcija ne sme da bude mehanizam koji ustanovljava privilegije, već mehanizam koji obezbeđuje efektivna prava koja pripadnici većine već uživaju,¹⁶ može da se postavi pitanje da li su izložene mere ukidanja izbornog cenzusa za koje se opredelio domaći zakonodavac zaista u skladu sa takvim zahtevom? Načelno posmatrano, smatra se da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije princip nediskriminacije gornja granica njihove primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti.¹⁷ U tom smislu, postavlja se pitanje da li ukidanje izbornog cenzusa u korist političkih stranaka nacionalnih manjina predstavlja privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama?

Sa izloženim pitanjem Ustavni sud Srbije se suočio povodom jedne inicijative kojom je osporena ustavnost člana 81. Zakona o izboru narodnih poslanika. Inicijator je osporio član 81. Zakona, sa tvrdnjom da omogućavanje da političke stranke nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata kad su dobine manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, "služi za kombinaciju stvaranja veštačke većine u parlamentu, što predstavlja majorizaciju i diskriminaciju u odnosu na ostale građane", kao i da "niko nema pravo da poslanike stranke koja je dobila manje od 5% glasova raspodeljuje matematičkom, jer se time menja izborna volja građana čime je povredena odredba člana 21. Ustava i Deklaracija OUN". Ustavni sud je «ocenio da odredbom člana 81. stav 2. Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorska klauzula, ispunjen ustavni nalog o

primenjena i u redovnim izborima 2012. Inače, svoje stavove o eventualno odstupajućim uslovima za utvrđivanje izbornih lista nacionalnih manjina Ustavni sud je detaljno izrazio i u svojoj Odluci broj IUZ-52/2008 od 21. aprila 2010. godine ("Službeni glasnik RS", broj 34/10) kojom je ocenjivao ustavnost odgovarajućih odredaba Zakona o lokalnim izborima.

¹⁶ The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p.4

¹⁷ Specijalni izvestilac UN Bosi u svom Izveštaju to jasno ističe kada стоји на stanovištu da afirmativna akcija ne predstavlja izuzetak od principa nediskriminacije, već da se pre može reći da princip nediskriminacije utvrđuje granice svake afirmativne akcije - Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossouout, Special Reporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B.Krivokapić, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, 2004.str.862

obezbedivanju pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u izbornom postupku.» Zapravo, Sud je rezonovao da je zakonodavac članom 100. stav 2. Ustava dobio izričiti nalog, ali i ovlašćenje, da izabere način na koji će obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. U tom pogledu njegovo pravno oblikovanje je slobodno, smatrao je Sud, utoliko što će u odnosu na izborne liste političkih stranaka većinskog naroda postupati diferencirano, bilo tako što će propisati manji broj birača koji treba da podrži izbornu listu političkih stranaka nacionalnih manjina, bilo tako što će rezervisati određeni broj mandata koji pripadaju manjinskim zajednicama u Republici Srbiji, srazmerno njihovoj numeričkoj snazi, ili tako što će "manjinske liste" privilegovati ustanovljavanjem "prirodnog praga" za njihovo učešće u raspodeli mandata, odnosno, tako što će, kao što je to i učinjeno odredbom člana 43. stav 1. Zakona, zadržati jedinstveni broj birača koji je potreban da bi se podržala svaka, pa i izborna lista stranaka nacionalnih manjina, uz isključenje izbornog praga za izborne liste manjinskih zajednica. «Bilo koju alternativu da izabere, stav je Suda, zakonodavac će odgovoriti ustavnom nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji.»¹⁸

Ostavljujući po strani pitanje zašto Ustavni sud smatra da su sve navedene mogućnosti alternative, može se istaći da je izloženim stanovištem Ustavni sud Srbije zapravo dopustio da se ustavni nalog obezbeđivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini tumači kao bezuslovni, a da postupanje zakonodavca u njegovom izvršavanju nije ničim ograničeno. Takvo rezonovanje nije u potpunosti ispravno. Naime, ravnopravnost kao osnovni *ratio usvajanja* i primene mera afirmativne akcije zaista nalaže da mere afirmativne akcije ne deluju povratno diskriminatorski. U izbornom procesu takve mere ne smeju da imaju karakter apsolutne privilegije, dobijanja mandata bez iakavog demokratskog uporišta. U tom smislu, treba istaći da po svojoj vrsti i suštini, zakonsko rešenje o ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina ne znači da političke stranke nacionalnih manjina na izborima dobijaju mandate bez osvojenih glasova. Upravo suprotno, izabrani model zapravo nalaže postojanje tzv. „prirodnog praga“, odnosno, izbornog količnika koji političke stranke nacionalnih manjina mora da postignu da bi dobile mandat u političkom predstavništvu i zbog toga je u skladu sa Ustavom. Upravo imajući u vidu zaštitu ravnopravnosti, treba ukazati da je otvoreno pitanje da li bi u postojećem ustavnopravnom okviru uvođenje nekog drugog izbornog modela olakšanog učešća nacionalnih manjina u zakonodavnom telu, primera radi modela tzv. zagarantovanih mesta, uopšte bilo u skladu sa Ustavom. Takođe, treba istraći i da ustavne odredbe o zastupljenosti

¹⁸ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011

predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini (član 100. stav 2.) i njihovo zakonsko uređivanje *ne smeju da dovedu do prezastupljenosti*, jer bi to značilo povratnu povredu ravnopravnosti.¹⁹

3. *Lokalni izbori*

Zakonom o lokalnim izborima predviđeno je da na lokalnim izborima svakoj izbornoj listi pripada broj mandata koji je srazmeran broju dobijenih glasova i da u raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobine najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali. Za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina propisano je istovetno rešenje kao i na izborima za Narodnu skupštinu – one učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobine manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Takvo rešenje, osim istovetnih pitanja koja su izložena u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu, nameće i posebno pitanje da li se njime zaista omogućava srazmersna zastupljenost nacionalnih manjina u lokalnim skupštinama?

Ustav u članu 180. st. 4, kao što je istaknuto, propisuje da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmersna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom. U izloženoj ustavnoj odredbi nije jasno utvrđen smisao srazmersne zastupljenosti, odnosno, nije jasno da li je reč o srazmernoj zastupljenosti pripadnika manjina koja odražava njihovo učešće u ukupnom broju stanovnika čitave Republike ili pojedinih područija, odnosno, jedinica lokalne samouprave, ili pak o srazmeri koja odražava učešće nacionalnih manjina u ukupnom biračkom telu Republike, ili pojedinih jedinica, ili u biračkom telu koje je glasalo na izborima? Čini se da bi shvatanje prema kome se srazmersna zastupljenost iz ustavne odredbe člana 180. st. 4. odnosi na srazmeru koja odražava učešće u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave onemogućila zakonsko uređivanje ove materije. Naime, ne bi bilo moguće zakonsko jednoobrazno rešenje, prema kome bi se, na istovetan način, omogućila srazmersna zastupljenost u svim jedinicama

¹⁹ Imajući u vidu izloženo teško se može prihvati rezonovanje pojedinih među inače retkim domaćim autorima koji su o ovom pitanju pisali, prema kome „uvodenjem prirodnog praga kao mehanizma za postizanje inkluzivnosti političkih partija nacionalnih manjina u parlamentarni život, ne ostvaruje se ovaj cilj u potpunosti“ jer se „u uslovima fragmentarnosti političkih partija nacionalnih manjina glasovi njihovih birača raspoređuju unutar zatvorene grupe na nekoliko političkih aktera koji svaki pojedinačno jedva dosežu do prirodne granice“, ali, sa duge strane, i da rešenje u izbornom zakonodavstvu „odgovara dobro organizovanim političkim partijama brojnih nacionalnih manjina, ali zanemaruje političke i društvene interese ostalih nacionalnih zajednica:“ – videti G.Bašić, K.Crnjanski, Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji, 2006. str.55,56,58

lokalne samouprave. Sličan zaključak može da se izvede i za tumačenje, prema kome srazmerna zastupljenost odražava učešće nacionalnih manjina u ukupnom biračkom telu Republike. U tom slučaju moguće je rezonovati da učešće nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovnika Republike i u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave nije istovetno i da bi stoga u pojedinim skupština jedinica lokalne samouprave nacionalne manjine bile podzastupljene, dok bi u drugima bile prezastupljene. Učešće nacionalnih manjina u biračkom telu Republike, zbog promene tog broja, u odnosu na popis stanovništva, nije moguće pouzdano utvrditi, niti je ono relevantno na izborima u pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Otuda sledi da se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina može odnositi samo na učešće nacionalnih manjina u biračkom telu koje je glasalo na lokalnim izborima i da se posredstvom ukidanja izbornog cenzusa od 5% takva srazmerna pravno omogućava, a faktički može ostvariti, pod uslovom da pripadnici manjina glasaju za političke stranke nacionalnih manjina.

U vezi sa izloženim zakonskim rešenjima, baš kao i u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu, može da se postavi pitanje da li je zakonsko uređivanje uslova koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina kompatibilno sa duhom afirmativnog rešenja kojim se olakšava njihovo učešće u lokalnim predstavničkim telima? Zakonom o lokalnim izborima, članom 18. bilo je predviđeno da kandidate za odbornike mogu da predlažu, posebno ili zajedno, političke stranke, koalicije i druge političke organizacije, kao i grupe građana čije izborne liste svojim potpisima podrži najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izbornoj listi i da predlagač mora da na izbornoj listi ima najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira (st.1.).²⁰ Stavom 2. istog člana propisano je da su u jedinicama lokalne samouprave koje imaju manje od 20.000 birača, izborne liste utvrđene kada ih svojim potpisom podrži najmanje 200 birača. Povodom više inicijativa koje su pred Ustavnim sudom pokrenute za ocenu ustavnosti ovog, ali i drugih članova Zakona o lokalnoj samoupravi, Sud je 2009. pokrenuo postupak ocene ustavnosti izloženeih odredbi Zakona. Osnovno pitanje koje se u tom sporu razmatralo, u vezi sa izloženim odredbama, bilo je da li one, zbog toga što sadrže istovetna rešenja za pripadnike nacionalnih manjina i za građane koji pripadaju većini, faktički, pripadnike nacionalnih manjina dovode u neravnopravan položaj, u odnosu na pripadnike većinskog naroda u postupku kandidovanja na lokalnim izborima, a time i u ostvarivanju prava na političko reprezentovanje? Sud je stao na stanovište da „propisivanjem u članu 18. Zakona

²⁰ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima ova odredba je promenjena samo utoliko što je reč o registrovanim političkim strankama i koalicijama registrovanih političkih stranaka

navedenih uslova u pogledu minimalnog broja birača koji treba da podrže izbornu listu i minimalnog broja odbornika koji treba da budu predloženi na listi da bi jedna izborna lista bila pravno valjana nisu postavljeni takvi uslovi koji bi pripadnike nacionalnih manjina doveli u suštinski nejednak položaj u odnosu na pripadnike većinskog naroda, niti se suštinski ograničavaju njihova prava da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu srazmerno zastupljeni u skupštini jedinice lokalne samouprave“.²¹ Sud se međutim nije posebno upustio u razmatranje drugog od zakonom opredeljenih uslova koji su potrebni za utvrđivanje izborne liste - da predлагаč mora da na izbornoj listi ima najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira. Naime, moglo se postaviti pitanje, da li je zaista potrebno i u skladu sa namerom ustavotvorca da se obezbedi učešće nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim telima, rešenje prema kome i političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina na svojim listama mora da imaju najmanje trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se biraju. To pitanje bilo bi posebno važno obzirom da je ukidanjem izbornog cenzusa i omogućavanjem zastupljenosti nacionalnih manjina srazmerno njihovom učešću u broju birača koji su glasali, praktično omogućeno da se osvoji i manje odborničkih mandata od broja kandidata kojeg mora biti na listi da bi ona bila utvrđena.

4. Izbori za Skupštinu AP Vojvodine

Prema članu 180. st.1. Ustava, skupština je najviši organ autonomne pokrajine i nju, prema stavu 2. i 3. istog člana Ustava, čine poslanici koji se biraju u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine. Prema članu 35. st.2. Statuta AP Vojvodine, izbor i prestanak mandata poslanika, način omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih zajednica i obrazovanje izbornih jedinica, uređuje Skupština, pokrajinskom skupštinskom odlukom. Imajući u vidu izložene odredbe Ustava i Statuta AP Vojvodine, postavlja se pitanje da li se izbor skupštine pokrajine u svemu može regulisati statutom i odlukom skupštine pokrajine, naročito imajući u vidu da je izloženom odredbom člana 180. st.4. Ustava propisano da se u autonomnim pokrajinama u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, ***u skladu sa zakonom***. Drugim rečima, da li se obim i način učešća nacionalnih

²¹ Pri tome, Ustavni sud je izričito istakao da je «imao u vidu činjenicu da su nacionalne manjine u Republici Srbiji, prema podacima nadležnog organa za statistiku, po pravilu, skoncentrisane na određenim područjima i da u pojedinim opštinama nacionalne manjine predstavljaju većinsko stanovništvo, te da, sledstveno tome, ispunjavanje navedenih uslova, u principu, ne predstavlja znatnu poteškoću za političke stranke nacionalnih manjina.» - IUZ broj 52/2008 od 21. aprila 2010. godine - "Službeni glasnik RS", broj 34/10

manjina u predstavničkom telu pokrajine mogu odrediti samo odredbama njenog statuta i/ili drugog pokrajinskog opšteg akta i ako je tako učinjeno, da li su rešenja sadržana u tim aktima u skladu sa zakonom?

Izbor poslanika u Skupštinu AP Vojvodine regulisan je Pokrajinskom skupštinskom odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.²² Prema članu 5. st.3. Odluke, poslanici se biraju po proporcionalnom i većinskom izbornom sistemu. Članom 6. Odluke predviđeno je da se po proporcionalnom izbornom sistemu u Pokrajini, kao jednoj izbornoj jedinici, bira 60 poslanika, dok se po većinskom izbornom sistemu bira 60 poslanika između pojedinačno utvrđenih kandidata sa liste kandidata u izbornim jedinicama utvrđenim posebnim aktom. Na osnovu takvog rešenja, jasno je da će osvajanje mandata predstavnika nacionalnih manjina na izborima, u delu izbora koji se odvijaju po većinskom izbornom sistemu, biti olakšano ukoliko su izborne jedinice određene tako, da uzimaju u obzir i geografski razmeštaj manjinskog življa. Za proporcionalne izbore Odluka preuzima istovetno rešenje koje je predviđeno za republičke i lokalne izbore. Prema članu 74. st.3. i 4. Odluke, u raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su do bile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, dok političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su do bile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.

Ukoliko se pažljivije sagledaju izložena rešenja, utoliko se, slično kao i za lokalne izbore, najpre nameće pitanje da li se njima zaista izvršava ustavni nalog i omogućava srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštinu AP Vojvodine? Izloženo pitanje je, za razliku od lokalnih izbora, donekle usložnjeno budući da prema članu 24. Statuta AP Vojvodine u pokrajinskim organima i organizacijama, pripadnici nacionalnih zajednica u AP Vojvodini treba da budu zastupljeni ne srazmerno njihovoj zastupljenosti u biračkom telu, već stanovništvu na području rada pokrajinskih organa, odnosno, organizacija. Razume se da se jednoznačan odgovor na izloženo pitanje ne može dati i da zavisi od rešenja koja se opredeli posebnom Odlukom kojom se određuju izborne jedinice za većinske izbore. U tom smislu, treba učiniti jednu važnu napomenu – ukoliko se stoji na stanovištu da srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskim skupštinama treba da odražava učešće nacionalnih manjina u *biračkom telu* *koje je glasalo*, a što bi značilo usvajanje jednoobraznog modela na svim nivoima glasanja, onda je rešenje koje omogućava da političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su do bile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, dovoljno i nije nužno usvajati posebne afirmativne mere u izbornoj

²² „Sl. list AP Vojvodine“ br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 i 23/2010

geometriji u delu pokrajinskih izbora koji se sprovode po većinskom sistemu. Zapravo, većinski izbori ne bi ni bili potrebni, tako da je postojeće rešenje dovoljno samo u delu izbora koji se sprovode po proporcionalnom izbornom sistemu. Ukoliko se, pak, stoji na stanovištu da se izložena odredba člana 24. Statuta AP Vojvodine odnosi i na pokrajinsku skupštinu i da se njom određuje obim i način učešća nacionalnih manjina u predstavničkom telu pokrajine, odnosno, da se njom opredeljuje pravi smisao srazmerne zastupljenosti koju propisuje član 180. st.4. ustava, utoliko treba istaći da je onda za svake buduće pokrajinske izbore koji se sprovode po oba modela, neophodno menjati izborne jedinice za većinske izbore, čime se ne garantuje i srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina koja odražava njihovo učešće u ukupnom stanovništvu pokrajine. Naravno, treba istaći da takvo rešenje dovodi do narušavanja ravnopravnosti nacionalnih manjina u Republici i narušava jednoobrazni karakter srazmere zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim telima na pokrajinskom i lokalnom nivou, odnosno narušava princip homogenosti izbora na koji se Ustavni sud poziva u svojim odlukama, a koji, po shvatanju Suda, znači „*u osnovi jednakog značenje najvažnijih pravila za parlamentarne i lokalne izbore*“.²³Zbog toga se čini da ustavni nalog omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u lokalnim i pokrajinskim predstavničkim telima u skladu sa zakonom, zapravo znači neophodnost usvajanja istog modela kao i na republičkim izborima – ukidanje izbornog cenzusa za stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina na izborima na kojima je pokrajina jedna izborna jedinica.

U vezi sa izloženim rešenjima, slično kao i u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu i lokalna predstavnička tela, može da se postavi pitanje da li su uslovi koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina postavljeni tako da olakšavaju njihovo učešće u Skupštini AP Vojvodine? Prema članu 53. st.1. i 3. Odluke, kandidate mogu predlagati političke stranke, koalicije i grupe građana koje svojim potpisima podrži najmanje 6 000 birača po listi, dok taj broj u slučaju političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina iznosi 3 000 birača po izbornoj listi. *Prima facie* jasno je da izloženo rešenje olakšava podnošenje izbornih lista političkih stranaka i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina, a time svakako da olakšava i mogućnost učešća

²³ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011 Primetno je da Ustavni sud iz određenja principa homogenosti izbora izostavlja pokrajinske izbore što se može tumačiti i kao stav Suda da pokrajina može da odstupi od ovog principa. Međutim, takvo rezonovanje se ne može prihvati za srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskim skupštinama za koju Ustav propisuje da se sprovodi «u skladu sa zakonom».

nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine. Sa druge strane, budući da je Ustavni sud u dva predmeta, povodom rešenja na republičkim i lokalnim izborima, stao na stanovište da propisivanjem jednakih uslova u pogledu minimalnog broja birača koji treba da podrže izbornu listu kako manjinskih, tako i ostalih političkih stranaka i koalicija, nisu postavljeni uslovi koji bi pripadnike nacionalnih manjina doveli u suštinski nejednak položaj u odnosu na pripadnike većinskog naroda, niti da se takvim rešenjem suštinski ograničavaju njihova prava da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu srazmerno zastupljeni, *a contrario* postavlja se pitanje, da li je onda propisivanje takvih afirmativnih i suštinski nejednakih uslova na pokrajinskim izborima potrebno i da li narušava jednake šanse drugih stranaka i koalicija za učešće u izbornom procesu pod jednakim uslovima?

III. Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina

Članom 75. st.3. Ustava predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom, radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma. Zakonsko regulisanje izbora nacionalnih saveta najpre je bilo izvršeno odredbama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kojima je bilo predviđeno da nacionalne savete biraju skupštine elektora koje su činili republički i pokrajinski poslanici izabrani na te funkcije zbog svoje pripadnosti nacionalnoj manjini, odbornici pripadnici nacionalne manjine u jedinicama lokalnih samouprava, u kojima je manjinski jezik u službenoj upotrebi, lica koja odrede nacionalna udruženja i organizacije i lica koja prikupe najmanje sto potpisa podrške. U delu stručnih radova koji su razmatrali problematiku izbora nacionalnih saveta isticano je da je takav način izbora manjinskih samouprava otvorio nekoliko spornih pitanja među kojima je osnovno pitanje posrednih izbora koji nemaju demokratsku legitimnost, između ostalog i zbog toga što dolazi do prenošenja legitimnosti sa nivoa predstavničkih tela (jer su u tom procesu učestvovali poslanici i odbornici – prim. V.D.) na nivo kulturne autonomije nacionalnih manjina.²⁴ Zakonom o nacionalnim savetima iz 2009. takav način izbora nacionalnih saveta je promenjen. Kakva rešenja sadrži ovaj Zakon?

Članom 29. Zakona predviđeno je da izbori za nacionalne savete mogu biti neposredni ili putem elektorske skupštine, da će se nacionalne manjine same opredeliti kojem će od ova dva načina dati prioritet u tom smislu što će se, kako to predviđa stav 3. tog člana, neposredni izbori za nacionalne savete održati ako se do dana raspisivanja izbora, na poseban birački spisak

²⁴ G. Bašić, K. Crnjanski, n.d.str.92

nacionalne manjine, upiše više od 50% od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, umanjenog za 20%.

Izložene odredbe Zakona nameću važna pitanja jer se može stati na stanovište da sadrže veoma problematična i teško sprovodljiva rešenja. Zakonodavac se opredelio za hibridni model izbora nacionalnih saveta sastavljen od neposrednih i elektorskih izbora. Takvo rešenje neminovno vodi i hibridnom karakteru same institucije nacionalnih saveta. Imajući u vidu da je očigledna namera zakonodavca da nacionalni saveti budu nosioci javnih ovlašćenja i da predstavljaju poseban vid funkcionalne decentralizacije, kombinovanje različitih modela njihovog izbora ima istovetno značenje i učinak, kao i propisivanje različitih modela izbora za druge oblike samouprave i decentralizacije – npr. kombinovanje različitih modela izbora za različite jedinice teritorijalne decentralizacije. Otvoreno je i pitanje usaglašenosti izloženih odredbi sa Ustavom. Naime, odredba Zakona prema kojoj će se nacionalne manjine same opredeliti kojem će od dva načina izbora dati prioritet ne odgovara smislu odredbe člana 75. st. 3. Ustava prema kojoj pripadnici nacionalnih manjina **mogu, što znači da i ne moraju**, da izaberu nacionalne savete, jer implicira da će izbora za nacionalne savete, bilo po jednom, bilo po drugom izbornom modelu, svakako biti!! Posebno je problematična i potpuno arbiterna odredba stava 3. ovog člana Zakona koja predviđa da će se neposredni izbori za nacionalne savete održati, ako se do dana raspisivanja izbora na poseban birački spisak nacionalne manjine upiše više od 50% od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, umanjenog za 20%. Takvo rešenje, najpre, nameće dilemu da li su elektorski izbori, budući da su po Zakonu posledica nedovoljnog interesa pripadnika nacionalne manjine za neposredne izbore, zaista dobra osnova za formiranje tela koja *ex constitutione*, treba da služe ostvarenju prava na samoupravu u ustavom opredeljenim oblastima društvenog života. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li nacionalni saveti izabrani na elektorskim izborima za koje je manje od 50% pripadnika manjine iskazalo interes, dakle koji su i *ex lege* nelegitimni, jer ne izražavaju većinsku volju, uopšte mogu da budu tela posredstvom kojih pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju samoupravu?? Štaviše, nije jasno ni kako, ni zbog čega se zakonodavac opredelio baš za iskazane procente?! No, to nažalost nisu jedina problematična rešenja.

Članom 31. Zakona uređeno je izborno pravo pripadnika nacionalnih manjina za izbor nacionalnih saveta koje, prema odredbi tog člana, uključuje prava pripadnika nacionalne manjine da bira članove nacionalnog saveta, bude biran za člana nacionalnog saveta, predlaže kandidate za članove nacionalnog saveta, bude informisan o izborima za nacionalne savete, o kandidatima za članove nacionalnog saveta, kao i o njihovim programima, bude upisan u poseban birački spisak nacionalne manjine, glasa za izbor

nacionalnog saveta i pravo na zaštitu prava vezanih za izbor nacionalnog saveta. Budući da izbori predstavljaju ostvarivanje izbornog prava, od značaja za razmatranje izbora za nacionalne savete je da se razmotri odnos između izbornog prava za nacionalne savete i opšteg izbornog prava.

Članom 52. stav 1. Ustava propisano je da svaki punoletan, poslovno sposoban **državljanin Republike Srbije** ima pravo da bira i da bude biran. Sudeći prema izloženoj odredbi, ***Ustav ne poznaje mogućnost posebnog izbornog prava koje bi neko lice uživalo ne kao državljanin, već kao pripadnik nacionalne manjine***, kao uže grupe državljana. To proističe i iz odredbe stava 2. istog člana Ustava prema kojoj je izborno pravo opšte i jednako. Ukoliko Zakon predviđa da pripadnici nacionalnih manjina imaju posebno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta, utoliko u političkom sistemu Republike Srbije pripadnici nacionalnih manjina raspolažu sa dva glasa što vodi nejednakosti građana u političkoj sferi i u procesima javnog odlučivanja. Doduše, odredbom člana 75. st. 3. Ustava predviđeno je da **pripadnici nacionalnih manjina** mogu **izabrati** svoje nacionalne savete, ali ta odredba ne znači i da pripadnici nacionalnih manjina imaju posebno individualno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta koje postoji nezavisno i mimo opšteg izbornog prava, odnosno, da svaki pripadnik nacionalne manjine ima posebno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta. Budući da Ustav predviđa da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina, ta odredba bi mogla da znači da takva udruženja svoju ulogu upravo treba da imaju u ostvarivanju kolektivnih prava, odnosno u izboru nacionalnih saveta.

Osim ispunjavanja Ustavom i zakonom propisanih opštih uslova za sticanje aktivnog biračkog prava, poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za neposredan izbor članova nacionalnog saveta je upis u poseban birački spisak nacionalne manjine. Bez obzira što je Zakonom izričito predviđeno da je upis u birački spisak manjine dobrovoljan, otvoreno je pitanje da li je takvo rešenje u skladu sa članom 47. st.2. Ustava prema kome niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Naime, Zakonom se propisuje da aktivno biračko pravo imaju priopadnici nacionalnih manjina koji, da bi ga uživali, moraju da se upišu na birački spisak, a time imaju obavezu, odnosno, dužnost da se nacionalno izjasne, jer se upis u posebni birački spisak zaista može smatrati jednim vidom nacionalnog izjašnjavanja.

Poseban birački spisak vodi se po službenoj dužnosti, a vodi ga Ministarstvo, dok posebne biračke spiskove po jedinicima lokalne samouprave vode, kao povereni posao, opštinske, odnosno gradske uprave u elektronskoj formi. Pripadnici nacionalne manjine upisuju se, prema članu 52. Zakona, u poseban birački spisak kada ispune opšte uslove za sticanje

biračkog prava propisane zakonom. Svaki građanin sa biračkim pravom, pripadnik nacionalne manjine, može na posebnom obrascu pismeno zatražiti da bude upisan u poseban birački spisak. Zakon predviđa mogućnost brisanja sa biračkog spiska (član 41.t.7. i član 54. st. 2.) i odbijanja upisa u birački spisak (član 56. st. 1.), pri čemu se ne precizira da li takvo brisanje, odnosno, odbijanje upisa može da bude posledica diskrecionog odlučivanja nadležnog organa. U tom smislu, posebnu pažnju privlači odredba člana 56. st. 1. koja predviđa da organ koji vodi birački spisak može da odbije da izvrši upis birača u poseban birački spisak, ne precizirajući, pritom, na osnovu čega nadležni organ može da odbije upis u birački spisak. Izložena odredba predstavlja pravnu osnovu za diskreaciono odlučivanje nadležnog organa da li će neko lice upisati u birački spisak, a time, posredno, nadležni organ ima mogućnost i da odbije nacionalno izjašnjavanje tog lica.

Prema članu 33. Zakona, pasivno biračko pravo za izbor nacionalnog saveta ima pripadnik nacionalne manjine koji ispunjava uslove za aktivno biračko pravo i ne obavlja određene javne funkcije. Zakon propisuje da za člana nacionalnog saveta ne može biti biran pripadnik nacionalne manjine koji obavlja funkciju sudske, tužioca ili sudije Ustavnog suda. Takva odredba Zakona vodi nejednakosti građana po osnovu nacionalne pripadnosti jer građani, prema članu 53. Ustava, imaju pravo da *pod jednakim uslovima* stupaju u javne službe i na javne funkcije. Budući da je članstvo u nacionalnom savetu javna funkcija, jasno je da izložena odredba Zakona onemogućava pripadnike drugih nacionalnosti da učestvuju u vršenju te funkcije. Zaista nije jasno zašto je zakonodavac ograničio mogućnost da npr. i lica koja nisu pripadnici određene nacionalne manjine mogu da budu članovi nacionalnog saveta te manjine (npr. profesori jezika, ili naučnici koji proučavaju neku nacionalnu manjinu, njenu istoriju i kulturu). Štaviše, toj se odredbi može zameriti da izostavlja poslaničku funkciju. Naime, Ustav Republike Srbije predviđa u članu 102. stav 3. da narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa. Izložena ustavna odredba tumačena je tako da je sa poslaničkom funkcijom nespojiva i funkcija u izvršnim organima lokalne samouprave, pa se utoliko čini da, ako ne članstvo, a onda bar funkcija u nacionalnom savetu, kao posebnom vidu samouprave, odnosno funkcionalne decentralizacije, ne bi trebalo da bude spojiva sa poslaničkom funkcijom.

Zakon uređuje uslove koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista na naposrednim izborima za nacionalne savete. Članom 71. Zakona propisano je da izborne liste mogu, pod uslovima utvrđenim zakonom, predlagati grupa birača upisanih u poseban birački spisak odgovarajuće nacionalne manjine, odnosno organizacije, udruženja građana, kao i političke organizacije nacionalne manjine. Da bi izborna lista bila

punovažna, nju mora da podrži podržati najmanje 1%, a ne manje od 50 birača upisanih u poseban birački spisak odgovarajuće nacionalne manjine. Takvo rešenje ne samo da olakšava podnošenje izbornih lista, već ga i nerazumno podstiče do mera koja može značajno da utiče na fragmentaciju učešća na izborima.

Neposredni izbori za nacionalne savete obavljaju se po proporcionalnom izbornom sistemu. Zakon u članu 98. predviđa da svakoj izbornoj listi pripada broj mandata srazmeran broju dobijenih glasova i da se mandati raspodeljuju primenom D'Ontovog pravila.

Nacionalni savet, prema članu 100. st. 1. Zakona, bira skupština elektora nacionalne manjine, ako nacionalna manjina, ne ispuni Zakonom predviđene uslove za neposredne izbore. Postupak za izbor nacionalnog saveta po elektorskom sistemu pokreće Ministarstvo odlukom o održavanju elektorske skupštine.

Zakon opredeljuje da pravo da bude elektor na elektorskim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina ima pripadnik nacionalne manjine, koga je za elektora imenovala organizacija ili udruženje nacionalne manjine i koji prilaže 100 popunjениh obrazaca sa potpisima pripadnika određene nacionalne manjine, rešenje o registraciji organizacije ili udruženja i pismenu ispravu o odluci skupštine organizacije ili udruženja nacionalne manjine kojom je određeno za elektora nacionalne manjine. Dakle, Zakon, predviđajući potpise podrške, ne samo da ne podstiče ulogu nacionalnih udruženja i organizacija u procesu izbora nacionalnog saveta, već je i otežava.

Elektorska skupština bira nacionalni savet po proporcionalnom sistemu. Prema članu 109. Zakona, listu kandidata za članove nacionalnog saveta može da predloži jedna četvrtina prisutnih elektora. Elektor može svojim glasom da podrži samo jednu listu. Na listi može biti najmanje pet, a najviše onoliko kandidata koliko nacionalni savet ima članova. Redosled kandidata određuje podnositelj liste. Mandati se raspodeljuju primenom D'Ontovog pravila.

Zakon sadrži i posebna pravila o glasanju. Odluku o raspisivanju izbora po oba izborna modela, donosi ministar nadležan za poslove ljudskih i manjinskih prava. Odluka o izboru nacionalnog saveta donosi se najranije 120, a najkasnije 90 dana pre isteka mandata nacionalnog saveta i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Izbori za članove svih nacionalnih saveta održavaju se istovremeno. Prema članu 36. st. 2. Zakona, izbori moraju biti okončani najkasnije 15 dana, pre isteka mandata na koji su izabrani članovi nacionalnog saveta. Član 34. Zakona propisuje da se

glasanje za izbor članova nacionalnog saveta organizuje samo na teritoriji Republike Srbije.

Zakonom je predviđen potpuno paraleleni sistem organa za sprovođenje izbora koji postoje nezavisno od organa za sprovođenje republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora. Prema članu 60. Zakona, organi za sprovođenje izbora nacionalnih saveta su: Centralna izborna komisija, Izborna komisija za biračko područje i birački odbori. Stalni sastav Centralne izborne komisije čine tri člana koje imenuje ministar, a prošireni sastav čine predstavnici predlagачa izbornih lista. Nadležnosti Centralne izborne komisije, između ostalog, obuhvataju staranje o zakonitom sprovođenju izbora, organizovanje tehničke pripreme za izbore, praćenje primene i davanje objašnjenja u vezi sa primenom zakona, u vezi sa neposrednim izborima članova nacionalnih saveta, utvrđivanje jedinstvenih standarda za izborni materijal, propisivanje obrazaca i pravila za sprovođenje izbornih radnji propisanih zakonom, određivanje i oglašavanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broja i adresa biračkih mesta, imenovanje predsednika, članova i zamenika stalnog sastava Izborne komisije za biračko područje i biračkih odbora, utvrđivanje broja glasačkih listića za biračka mesta, itd. Među nadležnostima Centralne izborne komisije posebnu pažnju privlači određivanje biračkih područja koja čine teritorije jedne ili više susednih jedinica lokalne samouprave. Budući da se izbore za nacionalne savete vrše na teritoriji čitave države, jer nacionalni saveti deluju na čitavoj teritoriji, nije jasno zašto je zakonodavac predviđao obrazovanje posebnih biračkih područja i njihovih komisija, kao i koji je smisao njihovog postojanja, naročito ukoliko se ima u vidu da je zakonom predviđeno da u nadležnost komisija tih područja spada samo primopredaja izbornog materijala između Centralne izborne komisije i biračkih odbora?

Zaključak

U Republici Srbiji primenjena su dva modela delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima – model olakšane političke participacije nacionalnih manjina i model manjinske samouprave posredstvom nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Rešenja koja su usvojena u kvantitativnom smislu omogućavaju delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima, i više od toga, ali nisu rezultat promišljeno dizajnirane i dosledno izvedene koncepcije.

Naprotiv, rešenja koja su usvojena za izbore na različitim nivoima organizovanja vlasti, iako olakšavaju političku participaciju nacionalnih manjina, nemaju sistemski kvalitet i ne omogućavaju jednoobrazno predstavljanje nacionalnih manjina u predstavničkim telima. Model ukinutog izbornog cenzusa omogućava predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj

skupštini Republike Srbije i srazmernu zastupljenost u predstavničkim telima jedinica lokalne samouprave, ali takvu meru uvodi samo za političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, čije je stvaranje, prema Zakonu o političkim strankama inače olakšano, što naposletku vodi inflaciji manjinskih političkih stranaka. Sa druge strane, iako je broj potpisa, koji je potrebno podneti da bi se podržala manjinska izborna lista na republičkim izborima, čak deset puta veći, nego što je broj potpisa potrebnih za osnivanje političke stranke, ipak je jasno da takav model ne diskriminiše građane jer naposletku znači da i manjinske političke stranke treba da osvoje onoliko glasova, koliko je zaista „vredan“ poslanički mandat, a što je, u zavisnosti od broja izaslih birača, često više od broja potpisa koji su potrebni za podršku izbornoj listi. Izborni sistem primenjen na izborima za Skupštinu AP Vojvodine narušava jednoobrazni karakter srazmere zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim telima na pokrajinskom i lokalnom nivou, odnosno, narušava princip homogenosti izbora i omogućava da nacionalne manjine, posredstvom svojih političkih stranaka i njihovih koalicija, u Skupštini AP Vojvodine budu kako prezastupljene, tako i podzastupljene.

Kombinovanje neposrednih i elektorskih izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, kao posebna tela manjinske samouprave i drugi usvojeni model delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima (uz značajno povećanje nadležnosti tih tela), koje je pravdano potrebom legitimizacije nacionalnih saveta i ispravljanjem njihovog demokratskog deficita, nije znacilo razvijanje sprovođljivog, održivog i na vladavini prava i evropskim i uporednim standardima zasnovanog sistema manjinske zaštite. Ukoliko se sagledaju izložena rešenja o izborima za predstavnička tela i o izborima za nacionalne savete, utoliko može da se zaključi da su u Republici Srbiji razvijena dva potpuno paralelna i međusobno nezavisna izborna sistema sa različitim pravima i garantijama, merama i tehničkim radnjama, posredstvom kojih nacionalne manjine učestvuju u javnim poslovima. Postojanje različitog biračkog prava, posebnih manjinskih biračkih spiskova, kao i posebnih oragana, za sprovođenje izbora za nacionalne savete, uz nedovoljno jasno utvrđen odnos između olakšane političke participacije i manjinske samouprave, kao različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima, namće opravdanu bojazan od prekomponovanja političkog sistema Republike Srbije, uvođenja konsocijacije, umesto građanske ustavnosti, nacionalne getoizracije i segregacije u javnim poslovima i stvara nesprovođljiv model nepoznat u uporednom, i bez pravnog osnova u međunarodnom pravu, koji može da bude samo uzročnik novih problema u inače osetljivoj oblasti manjinske zaštite.

Vladimir Djurić Ph.D

Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

ELECTIONS AND THE EFFECTIVE PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC AFFAIRS

Summary

In this paper the author analyses the possibilities of effective participation of national minorities in public affairs through the existing electoral models. The effective participation of national minorities in public affairs in Republic of Serbia is facilitated in two ways - through the affirmative action measures in electoral legislation for all levels of elections, and through self-government (cultural autonomy) of national minorities in the fields of the use of language and script, education, information and culture in which the national minorities are represented by their national councils. The conclusion is that the affirmative action measures ensure the effective political participation of national minorities, especially through removal of electoral threshold for the state and local elections, but they are not uniform, and the result of the combination of majority and proportional elections for the Assembly of Vojvodina can be that national minorities are under or over-represented in that body. The elections for national councils are based on hybrid solution – the combination of direct and indirect elections. That creates the unsustainable model which is not based on the principles of the rule of law and on international or comparative standards of minority protection.

Keywords: Elections, Effective Participation, Public Affairs, National Minorities, Affirmative Action Measures.

Doc. dr Jelena Ćeranić¹

IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT

Rad je posvećen izborima za Evropski parlament. Ovaj parlament čini 736 poslanika i oni predstavljaju najveće nadnacionalno biračko telo u istoriji (375 miliona građana sa biračkim pravom 2009. godine) i drugo po veličini demokratsko biračko telo na svetu (posle Indije). Evropski parlament se bira na opštim neposrednim izborima, svakih pet godina od 1979. godine. Nakon uvodnih napomena o razvoju Evropskog parlamenta od savetodavnog tela Evropske zajednice za ugalj i čelik do organa odlučivanja EU ravnopravnog sa Savetom, u prvom delu rada su razmotreni propisi koji se primenjuju prilikom izbora poslanika Evropskog parlamenta. Posebna pažnja posvećena je broju mesta i raspodeli mandata u Parlamentu između država članica EU. U drugom delu rada, autor predstavlja evropske političke partije i političke grupe koje se, u Evropskom parlamentu, formiraju prema ideoološkim opredeljenjima, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Treći deo rada posvećen je vođenju izborne kampanje u Evropskoj uniji u cilju povećanja izlaznosti građana na izbore za Evropski parlament.

Ključne reči: izbori, Evropski parlament, Evropska unija, evropske političke stranke, izlaznost glasača.

I UVODNE NAPOMENE

Evropski parlament proistekao je iz Zajedničke skupštine Evropske zajednice za ugalj i čelik koja je osnovana 1951. godine.² Evropsku zajednicu za ugalj i čelik činilo je šest država članica: Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg. Zajednička skupština je, u početku,

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

² Pariski ugovor od 18. aprila 1951. godine, stupio na snagu 23. jula 1952. godine.

imala 78 delegata koje su, iz svojih redova, birali parlamenti ovih šest država članica. Inače, poslanici delegirani u Zajedničku skupštinu nisu gubili poslanička mesta u nacionalnim parlamentima, tj. obavljali su obe funkcije istovremeno. Kada su 1957. godine osnovane Evropska ekonomска zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju,³ spojena je skupština Evropske zajednice za ugalj i čelik sa skupštinama ove dve zajednice. Pri tome Zajednička skupština nije promenila prirodu, već je samo povećan broj članova sa 78 na 142. U to vreme, ova skupština nije bila zakonodavni, nego samo savetodavni organ Evropskih zajednica.⁴

Budući da je sedište svih institucija Evropske zajednice za ugalj i čelik bilo u Luksemburgu, trebalo je da tamo bude i Zajednička skupština. Međutim, pedesetih godina prošlog veka u Luksemburgu nije bilo moguće naći odgovarajuću zgradu za održavanje sednica Skupštine. Stoga je prihvaćena ponuda Saveta Evrope da Skupština svoje sednice održava u zgradi Saveta Evrope u Strazburu. S obzirom na to da je u periodu nakon osnivanja Evropskih zajednica težište politike Evropskih zajednica preneto u Brisel, odbori Skupštine su uspostavljeni u Briselu. Dakle, Evropski parlament smešten je u tri zemlje, što mu daje „nomadski karakter“.⁵ „Istorijski razlozi doveli su do toga da sedište skupštine bude u Strazburu, da skupštinski odbori budu smešteni u Briselu, a Generalni sekretarijat u Luksemburgu. Politički razlozi, pak, bili su odlučujući da se ovo nepraktično i skupo rešenje vezano za sedište Evropskog parlamenta održi do danas.“⁶

Tokom više od pet decenija postojanja, nijedna institucija EZ/EU nije pretrpela tako dubok preobražaj kao Zajednička skupština. Imajući u vidu da sam naziv „skupština“ na neki način ukazuje na veliku razliku između ovog tela i nacionalnih parlamenta država članica, na prvom zasedanju Skupštine tri Evropske zajednice 31. marta 1958. delegati su je nazvali Evropskim parlamentom. Nekoliko godina kasnije, 1962. godine, na sednici je donet zaključak o obaveznom korišćenju naziva Evropski parlament u službenim jezicima EZ.⁷ U tom duhu, već na sednici 1963. godine, Evropski parlament je objavio odluku o nadležnostima i ovlašćenima Parlamenta.⁸ Predviđeno je da dotadašnja savetodavna uloga Evropskog parlamenta u procesu odlučivanje preraste u proces saodlučivanja. Istovremeno je traženo da

³ Rimski ugovori od 25. marta 1957. godine, stupili na snagu 1. januara 1958. godine.

⁴ B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006, str. 98-99.

⁵ M. Prokopijević, *Evropska unija uvod*, Sl. glasnik, Beograd, 2005, str. 56.

⁶ B. Košutić, str. 99.

⁷ Sl. list Evropskih zajednica iz 1962, str. 1045.

⁸ Sl. list Evropskih zajednica iz 1963, str. 1916.

Parlament dobije veću ulogu prilikom usvajanja budžeta i ratifikacije međunarodnih ugovora Zajednica. Takođe je predloženo da Evropska komisija pokrene postupak za izmenu načina izbora članova Parlamenta. Dakle, 1963. godine prvi put se pojavio predlog da članove Evropskog parlamenta biraju građani na neposrednim izborima, umesto da ih delegiraju nacionalni parlamenti država članica EZ.

U godinama koje su usledile, ovi predlozi su zanemareni, da bi bili aktuelizovani desetak godina kasnije, tačnije sedamdesetih godina prošlog veka. Namena da se ojača kontrolna funkcija Parlamenta bila je podsticaj da se 1976. godine doneše Akt o uvodenju opštih neposrednih izbora za poslanike Evropskog parlamenta. U skladu sa ovim aktom, Evropski savet je 1978. godine doneo odluku da se prvi neposredni izbori održe u razdoblju od 7. do 10. juna 1979.

„Konstituisanjem Evropskog parlamenta posle ovih opštih i neposrednih izbora okončano je pretparlamentarno razdoblje njegovog razvoja. Od tog doba, svaka revizija Osnivačkih ugovora bila je usmerena ka jačanju demokratskih procesa u Zajednici, što je otvaralo nove mogućnosti za razvoj evropskog parlamentarizma i vodilo ka poboljšanju položaja Parlamenta u odnosu na Savet i Komisiju.“⁹ Jedinstvenim evropskim aktom iz 1986. godine prvi put je zvanično unet naziv Evropski parlament u primarno pravo EZ/EU. Zatim, Ugovorima iz Maastrichta 1992. godine, Amsterdama 1997. godine, Nice 2001. godine, kao i Ugovorom o Ustavu EU iz 2004. godine (koji nikada nije stupio na snagu), uloga Evropskog parlamenta je kontinuirano jačala. Napokon, Ugovorom iz Lisabona 2007. godine, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, izjednačena je uloga Evropskog parlamenta i Saveta, tako što je postupak saodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta postao redovni zakonodavni postupak.

II PROPISI O IZBORIMA ZA EVROPSKI PARLAMENT

Propisi na nivou EU kojima je uređeno održavanje izbora za Evropski parlament su: Akt Evropske zajednice iz 1976. godine o izboru članova Evropskog parlamenta na opštim i neposrednim izborima,¹⁰ Direktiva Saveta 93/109/EZ o pravu građana EU da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj imaju boravište pod istim

⁹ B. Košutić, str. 100.

¹⁰ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (OJ L 278 of 8 October 1976)

uslovima kao i državljeni te države,¹¹ Uredba Saveta 2004/2003 o delovanju političkih stranaka na evropskom nivou i njihovom finansiranju,¹² ¹³ kao i sami Osnivački ugovori kojima se utvrđuje raspodela poslaničkih mandata u Parlamentu.

I pored ovih propisa na nivou EU, izbori za Evropski parlament se danas održavaju u skladu sa izbornim zakonodavstvom u svakoj od 27 država članica EU.

1. Akt Evropske zajednice iz 1976. godine o izboru članova Evropskog parlamenta

Oblast primene Akta od 20. septembra 1976. godine o izboru članova Evropskog parlamenta i uspostavljanju zajedničkih propisa za svih 27 država članica je ograničena. Osim da se poslaniči Evropskog parlamenta biraju na opštim neposrednim izborima, Aktom je još samo predviđeno da se izbori održavaju prema proporcionalnom sistemu i da je poslanički mandat u Evropskom parlamentu nekompatibilan sa određenim funkcijama (uglavnom u drugim institucijama EU). I dok su nekim drugim propisima na nivou EU regulisani *inter alia* pravo da se bira i da se bude biran na izborima za Evropski parlament i pitanje finansiranja evropskih političkih partija, izbori se još uvek, u suštini, odvijaju u skladu sa unutrašnjim propisima svake države članice. Izbori za Evropski parlament predstavljaju zapravo 27 različitih nacionalnih izbora za nadnacionalnu skupštinu.

Dakle, iako je Aktom iz 1976. godine bilo predviđeno utvrđivanje jedinstvenog izbornog postupka kojim bi bili zamenjeni nacionalni izborni propisi država članica, takav akt do danas nije u potpunosti donet. Inače, Akt iz 1976. godine je još na snazi, ali je pretrpeo brojne izmene i dopune.

2. Direktiva Saveta 93/109/EZ o pravo građana EU da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uslovima kao i državljeni te države

¹¹ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals (OJ L 329 of 30 December 1993).

¹² Regulation (EC) 2004/2003 on the Regulations Governing Political Parties at European Level and the Rules Regarding their Funding (OJ L 297 of 15 November 2003) and Regulation (EC) 1524/2007 amending Regulation (EC) 2004/2003 (OJ L 343 of 27 December 2007).

¹³ O ovoj uredbi biće više reči u III delu rada.

Na osnovu Direktive 93/109/EZ iz 1994. godine svi građani Unije imaju pravo da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uslovima kao i državljeni te države. Države članice su, unutrašnjim propisima, uredile izbor poslanika Evropskog parlamenta prema kvotama koje im pripadaju.

U skladu sa ovom direktivom, svaki građanin EU može glasati samo u jednoj zemlji. Države članice EU su dužne da razmenjuju informacije u vezi sa glasačkim spiskovima pre početka izbora za Evropski parlament kako bi se izbeglo duplo glasanje. To znači da kada se građanin EU registruje kao glasač za izbore za Evropski parlament u državi članici EU u kojoj ima boravište, nadležne vlasti te države dužne su da o tome obaveste nadležne vlasti države čiji je on državljanin, kako bi ove izbrisale njegovo ime sa glasačkog spiska.

Iako građani EU imaju pravo da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj imaju boravište, u praksi je broj ovakvih slučajeva veoma mali. Potencijalnim stranim kandidatima je često teško da na vreme dobiju potvrdu da nisu lišeni prava da budu birani u zemlji čiji su državljeni, koja je obavezna na osnovu Direktive 93/109/EZ. Na izborima za Evropski parlament 2004. godine, 57 kandidata se kandidovalo u državama članicama EU u kojima imaju boravište, od kojih je izabrano samo troje, dok je na izborima 1999. godine bilo 62 kandidata, a izabrano je njih četvoro.¹⁴

3. Broj mesta i raspodela mandata u Evropskom parlamentu

Evropski parlament je, kao naslednik Zajedničke skupštine Evropske zajednice za ugalj i čelik osnovane 1951. godine, u početku je imao 78 članova, da bi nakon osnivanja Evropskih zajednica 1957. godine, broj članova bio povećan na 142. Posle prvog proširenja EZ 1973. godine, Parlament dobija 198 članova. Zatim su usledili prvi opšti neposredni izbori 1979. godine na kojima je birano 410 poslanika Evropskog parlamenta. Osamdesetih godina, posle ulaska Grčke, Portugalije i Španije u EZ, broj poslanika je povećan na 518, a 1995. godine, po pristupanju Austrije, Švedske i Finske, na 626. Nakon petog proširenja 2004. godine Parlament je imao 732 poslanika, a nakon šestog 2007. godine 785. Danas, Evropski parlament ima 736 članova. Iako je Ugovorom iz Lisabona broj poslanika

¹⁴ Tekst dostupan na Internet adresi: <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/36917>, 29. januar 2012.

povećan na 751 (750 plus predsednik), ova izmena će se primenjivati tek od 2014. godine.¹⁵

Ukupan broj poslanika u Evropskom parlamentu i raspodela poslaničkih mandata po državama članicama rezultat su kompromisa država članica, pri čemu se pošlo od načela međunarodnog prava o jednakosti država i federalno-demokratskog načela proporcionaliteta prema ukupnom broju stanovnika. Uvažavanjem načela jednakosti država povlašćene su manje zemlje članice EU.¹⁶ Imajući u vidu potrebu da Evropski parlament ne pređe broj poslanika koji bi onemogućio njegov rad, sa svakim proširenjem Evropske unije proporcionalno se sve više smanjuje broj poslanika većih država članica (načelo opadajućeg proporcionaliteta). Ipak, predviđen je minimum poslanika po državi članici EU.¹⁷

Nesporno je da ovako ugovoreni ključ raspodele poslaničkih mandata povređuje proporcionalitet predstavljanja evropskih naroda. Tako u sazivu Evropskog parlamenta za period od 2009 do 2014. godine ima pet poslanika sa Malte (za 400 hiljada stanovnika, tj. jedan poslanik na 80 hiljada stanovnika) i 99 poslanika iz Nemačke (za 82 miliona stanovnika, tj. jedan poslanik na 830 hiljada stanovnika).¹⁸

Raspodela mandata po državama članicama za period 2009-2014.

Nemačka	99
Ujedinjeno Kraljevstvo	72
Francuska	72
Italija	72
Španija	50
Poljska	50

¹⁵ Izbori za Evropski parlament održani su u junu 2009. godine, pre nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu (1. decembra 2009. godine). Stoga je za period od 2009- 2014. godine izabrano 736 poslanika.

¹⁶ B. Košutić, 102-103.

¹⁷ Trenutno je kao minimum određeno pet poslanika, što ima Malta kao najmanja država članica EU. Međutim, Ugovorom iz Lisabona, koji će se primenjivati od 2014. godine, predviđeno je da svaka država članica EU mora imati najmanje šest poslanika u Evropskom parlamentu.

¹⁸ Tekst dostupan na Internet adresi: <http://www.touteurope.eu/fr/en/how-does-the-eu-work/european-parliament.html>, 30. januar 2012.

Rumunija	33
Holandija	25
Grčka	22
Češka	22
Belgija	22
Mađarska	22
Portugal	22
Švedska	18
Austrija	17
Bugarska	17
Slovačka	13
Danska	13
Finska	13
Irska	12
Litvanija	12
Letonija	8
Slovenija	7
Estonija	6
Kipar	6
Luksemburg	6
Malta	5

4. Uloga institucija EU u vezi sa evropskim parlamentarnim izborima

Savet ministar i Komisija (druge dve institucije iz tzv. institucionalnog trougla EU) imaju takođe određenu kada je reč o evropskim parlamentarnim izborima.

Uloga Saveta ministara je veoma mala i on jedino može da izmeni vremenski okvir za održavanje izbora. Naravno, svaki novi propis Unije vezi sa izborima za Evropski parlament, kao i svaki drugi propis EU uopšte, mora odobriti Savet ministara.

Evropska komisija prati kako se primenjuje Direktiva 93/109/EZ na osnovu koje svi građani Unije imaju pravo da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj imaju boravište, pod istim

uslovima kao i državljeni te države. Takođe, u skladu sa Aktom iz 1976. godine, Komisija je zadužena da izda post-izborni saopštenje o tome koliko su izbori bili u skladu sa predviđenim propisima.

5. Nacionalni izborni propisi u državama članicama Evropske unije

Osim zahteva da evropski parlamentarni izbori moraju da se održe po proporcionalnom sistemu i da građani Unije imaju pravo da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uslovima kao i državljeni te države, ovi izbori se održavaju u skladu sa nacionalnim propisima država članica EU. Postoje razlike između država u pogledu metoda raspodele mandata, izbornog sistema, određivanja kandidata, izbornih jedinica, dana održavanja izbora, itd.

Izbori se održavaju u svakoj zemlji u svega nekoliko dana, zavisno od tradicije održavanja izbora (četvrtak, nedelja). Rezultati se ne objavljuju sve dok se ne završe izbori u svim državama članicama, kako ne bi uticali na birače u drugim sredinama.

Izborni sistemi koji se primenjuju na izborima za Evropski parlament razlikuju se od jedne do druge države članice EU. U većini država, teritorija cele zemlje predstavlja jednu izbornu jedinicu. Međutim, u četiri države članice EU (Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska, Italija i Belgija) prilikom izbora za predstavnike Evropskog parlamenta, primenjuju drugačiji propisi. Ove države su podeljene na regione, pri čemu svaki region predstavlja jednu izbornu jedinicu i poslanici određenog regiona (izborne jedinice) u Evropskom parlamentu su predstavnici građana tog regiona.¹⁹

III EVROPSKE POLITIČKE STRANKE I POLITIČKE GRUPE

Iako političke stranke na nivou EU potiču još iz sedamdesetih godina, njihova uloga i status su formalizovani tek 2004. godine Uredbom Saveta 2004/2003 o delovanju političkih stranaka na evropskom nivou i njihovom finansiranju (koja je izmenjena i dopunjena 2007. godine).

¹⁹ Tekst dostupan na Internet adresi: "<http://www.politics.co.uk/reference/guided-to-eu-institutions-european-parliament-explained-polit>", 31. januar 2012.

1. Uredba Saveta 2004/2003 o devovanju evropskih političkih stranaka i njihovom finansiranju

Evropske političke stranke predstavljaju zapravo organizacije koje čine nacionalne političke stranke. Mogućnosti evropskih stranaka da vode kampanju i uopšte da funkcionišu kao prave političke stranke su ograničene. One su više krovne (kišobranske) organizacije (*umbrella bodies*).

Većina evropskih političkih stranaka ima registrovana sedišta u Briselu i uživa status međunarodnih nevladinih organizacija u skladu sa belgijskim zakonodavstvom.

Da bi se jedna organizacija smatrala političkom strankom na nivou Evropske unije, moraju biti ispunjena četiri uslova:²⁰

Mora imati svojstvo pravnog lica u državi članici u kojoj se nalazi njen sedež. Većina evropskih političkih partija ima sedež u Briselu, gde svaka od njih ima pravni status međunarodne nevladine organizacije;

Mora biti predstavljena u najmanje jednoj četvrtini država članica, preko članova Evropskog parlamenta ili u nacionalnim parlamentima ili regionalnim parlamentima ili regionalnim skupštinama, ili mora dobiti najmanje 3 odsto glasova izbrojanih u jednoj četvrtini država članica na poslednjim izborima u Uniji;

Mora se, u svojim aktivnostima, pridržavati principa na kojima počiva Evropska unija, a to su: sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavina prava;

Mora učestvovati na izborima za Evropski parlament ili bar pokazati nameru da učestvuje na njima.

U skladu sa Uredbom 2004/2003 i izmenama i dopunama iz 2007. godine, evropske političke stranke imaju ograničeno pravo za vođenje kampanje na izborima za Evropski parlament, dok političke grupacije u Evropskom parlamentu to pravo uopšte nemaju. Pored toga, evropske političke stranke su ovlašćene da promovišu svoje partijske programe koji sadrže glavne političke principe partija članica.

²⁰ Čl. 3 Uredbe 2004/2003 o delovanju političkih stranaka na evropskom nivou i njihovom finansiranju.

2. Evropske političke stranke

Evropske političke stranke su organizacije nastale spajanjem nacionalnih stranka srodnih programskih sadržaja i usmerenja. Evropske stranke postoje paralelno sa nacionalnim nivoom, poštujući autonomiju stranaka članica.

Četiri najveće evropske stranke su: Evropska narodna stranka - Demohriščani (EPP),²¹ Partija evropskih socijalista (PES),²² Evropski liberali, demokrate i reformska stranka (ELDR)²³ i Evropska partija zelenih (Greens).²⁴ Ove četiri stranke imaju slične organizacione strukture: kongres, upravu, izvršni odbor, sekretarijat i (sa izuzetkom Evropske partije zelenih) sastanak stranačkih lidera. Rad ovih tela se dopunjaje raznim formalnim i neformalnim komisijama, stranačkim savetom, tematskim radnim grupama i omladinskim organizacijama. Najviši organ je kongres koji utvrđuje politiku i statut stranke, sastavlja izborni program i bira upravu. Kongres se sastoji iz uprave i određenog broja delegata prema rezultatima evropskih izbora (Evropski liberali, demokrate i reformska stranka, Evropska partija zelenih), odnosno, prema jačini odnosa grupacije u Evropskom parlamentu (Evropska narodna stranka, Partija evropskih socijalista), pri čemu PES posebno uzima u obzir veličinu određene države članice EU. U upravi su zastupljeni predstavnici svih stranaka članica, dok u PES svaka stranka daje dva člana. Odluke unutar stranaka se usvajaju različito. Između dva kongresa, uprava sprovodi njihove odluke i određuje njihove smernice. Iz uprave proizilazi predsedništvo koje zastupa stranke u spoljnim odnosima. Sve značajniju ulogu ima konferencija šefova stranaka i vlada, kao i sastanci pojedinih ministara. Evropske stranke, uglavnom, razlikuju punopravno članstvo (*full member*), status pridruženog člana (*associate member*) i stazus posmatrača (*observer*).

*Evropska narodna stranka - Demohriščani (EPP)*²⁵ je osnovana 1976. godine u Briselu, kao udruženje dvanaest stranaka iz sedam država članica EZ. Punopravni članovi su isključivo stranke iz država članica EU. Ova organizacija, za razliku od drugih sličnih, poznaje i individualno članstvo. Osnovne zajedničke vrednosti su sloboda, odgovornost i nepovredivost ljudskog dostojanstva, proistekle iz hrišćanskog poimanja čoveka i društva.

²¹ European People's Party (EPP).

²² Party of European Socialist (PES).

²³ European Liberal Democrats (ELDR).

²⁴ Europeangreens (Greens).

²⁵ Detaljnije na Internet adresi : <http://www.epp.eu>

*Partija evropskih socijalista (PES)*²⁶ je proizašla iz saveza socijaldemokratskih i socijalističkih partija (osnovanog 1974. godine), da bi se 1992. godine formirala Partija evropskih socijalista (PES). Nju čine nemačke socijaldemokrate, francuski socijalisti i britanski laburisti. Ova partija stavlja akcenat na socijalnu i političku ravnopravnost, borbu protiv nezaposlenosti i produbljivanje evropske politike u oblasti zapošljavanja. PES ima 33 punopravna člana iz 27 država članica, pet pridruženih članova i pet posmatrača. Od prvih neposrednih izbora za Evropski parlament 1979. do 1999. godine PES je bio najbrojnija grupa.

*Evropski liberali, demokrate i reformska stranka (ELDR)*²⁷ je treća po snazi partija u Evropskom parlamentu. Još 1976. godine je osnovana Federacija liberalnih i demokratskih stranaka u EZ, koja je u decembru 1993. promenila naziv u ELDR. Članovi ove partije mogu postati stranke kako iz država članica EU, tako i iz onih koje su van nje. U svojim programskim stavovima naglašavaju mehanizme tržišne konkurenkcije, kao i stvaranje demokratski kontrolisanog zakonodavstva u oblastima azila i imigracije.

*Evropska partija zelenih (Greens)*²⁸ je nastala 1993. godine iz Koordinacije evropskih zelenih i za razliku od drugih stranačkih udruženja predstavlja panevropski savez.

3. Grupacije stranaka u Evropskom parlamentu

Poslanici Evropskog parlamenta se grupišu prema političkim gledištima, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Zbog načina glasanja u Parlamentu, stranke su prinudene na tzv. velike koalicije ili grupacije. Dakle, unutar Evropskog parlamenta nema klasične podele na vladajuće i opozicione stranke.²⁹

Odlučujuće za rad članova Evropskog parlamenta je sastav prema političkim grupacijama, jer je obrazovanje ovih grupacija preduslov za korišćenje značajnih parlamentarnih prava (npr. utvrđivanje vremena koje govornicima стоји na raspolaganju, broja izvestilaca, predstavnika u upravnim odborima, minimalan broj glasova za formiranje anketnih odbora, broj kancelarija, osoblja u sekretariatima itd.). Organizacionu osnovu

²⁶ Detaljnije na Internet adresi : <http://www.pes.org>

²⁷ Detaljnije na Internet adresi : <http://www.eldr.org>

²⁸ Detaljnije na Internet adresi : <http://www.europeangreens.org>

²⁹ A. J. Day, *Directory of European Union Political Parties*, John Harper Publishing, 2000, str. 232-236.

grupacije čine evropske stranke. Konferencija predstavnika grupacija utvrđuje raspored sedenja, zakonodavni plan, kao i zadatke odbora, sastavlja dnevni red plenarnog zasedanja i sl. Zasedanje grupacija se, po pravilu, održavaju mesečno pre zasedanja komiteta, kao i za vreme plenarne nedelje, po potrebi.³⁰

Partijske grupacije u Evropskom parlamentu su rezultat neposrednih izbora u državama članicama EU. Članovi Evropskog parlamenta su organizovani su sedam različitih parlamentarnih grupacija (prema političkim orijentacijama, a ne prema nacionalnosti), uključujući i jedan broj nepriklučenih članova koji su poznati pod francuskim nazivom *non-inscrits*. Dve najveće grupacije su Evropska narodna stranka i Partija evropskih socijalista. Ove dve grupacije su dominirale Parlamentom tokom najvećeg dela njegovog postojanja, držeći neprekidno između 50 i 70 odsto mesta. Međutim, nijedna grupacija nikada sama nije imala većinu u Parlamentu.

Grupacije su često zasnovane oko jedne evropske političke partije, kao što je to slučaj sa socijalističkom grupom. Međutim, one mogu, poput liberalne grupacije, Saveza liberala i demokrata za Evropu, uključivati više od jedne političke stranke kao i nacionalne stranke i nezavisne saveze.

Junu 2009. godine je donet propis na osnovu koga grupacija da bi bila priznata, mora imati najmanje 25 članova iz sedam različitih zemalja.³¹ Nakon što su osnovane, grupacije dobijaju finansijska sredstva od Parlamenta i garantovana su im mesta u odborima, što na neki način podstiče osnivanje grupacija.

Posle izbora za Evropski parlament 2009. godine, došlo je do određenih promena kada je reč o političkim grupacijama u odnosu na prethodni saziv Parlamenta. Za period od 2009-2014. u Evropskom parlamentu obazovane su sledeće grupacije:

	Grupacije	Stranke	Poslanička mesta
1	Grupa Evropske narodne partije (EPP)	Evropska narodna partija	265

³⁰ S. Hix, A. Kreppel, A. Nourz, „The Party System in the European Parliament : Collusive or Competitive?“, *Journal of Common Market Studies*, 2/2003, str. 309-331.

³¹ Nekada je grupacija, da bi bila priznata, morala da ima 20 članova Evropskog parlamenta iz šest različitih država.

2	Progresistička alijansa socijalista i demokrata (<i>S&D</i>)	Partija evropskog socijalizma (<i>PES</i>) Demokratska partija (<i>PD</i>)	186
3	Savez liberala i demokrata za Evropu (<i>ALDE</i>)	Partija evropskih liberala, demokrata i reformista (<i>ELDR</i>) Evropska demokratska stranka (<i>EDP</i>)	84
4	Evropski zeleni - Evropski slobodni savez (<i>Greens – ALE</i>)	Evropska partija zelenih (<i>Greens</i>) Evropski slobodni savez (<i>ALE</i>)	55
5	Evropski konzervativci i reformisti (<i>EKP</i>)	Razne evroskeptične stranke	54
6	Evropska ujedinjena levica – Zelena nordijska levica	Partija evropske levice (<i>SE</i>) Nordijska zelena levica (<i>NGLA</i>) Razne socijal-komunističke stranke	35
7	Evropa sloboda i demokratija (<i>EFD</i>)	Razne separatističke i nacionalističke stranke	30
8	Nesvrstani		27
	Ukupno		736

Sadašnji saziv Evropskog parlamenta razlikuje se od prethodnog u pogledu nastanka novih i preraspodele unutar postojećih političkih grupacija. Uprkos ovim promenama, moguće je izvršiti odrađena poređenja između ova dva saziva.

Najveći pad na izborima 2009. godine zabeležila je Progresistička alijansa socijalista i demokrata (*S&D*) koju čine evropski socijalisti, sada u grupi sa demokratama. Od većih država članica EU, jedino je u Grčkoj pobedila socijalistička partija, dok su u Nemačkoj, Poljskoj, Italiji i Francuskoj najviše glasova dobitile vladajuće stranke desnog centra.

Zanimljivo je da je jedini porast zabeležila grupa Evropski zeleni - Evropski slobodni savez (*Greens – ALE*), što joj je donelo 12 mandata više nego u prethodnom sazivu. Takođe su bolje rezultate ostvarili i evroskeptici iz *EFD*.

Partije desnog centra su u četiri najveće države (Francuska, Nemačka, Italija, Španija) zadržale svoje pozicije ili su čak poboljšale izborne rezultate. Ove partije su i formirale najveću političku grupu u Evropskom parlamentu. Grupu Evropskih narodnih partija (*EPP*), sa ukupnim brojem od 265 poslanika.

„Posebnu zanimljivost, ali i zabrinjavaču činjenicu predstavlja rezultat Britanske nacionalne partije, što je prvi slučaj osvajanja mandata od strane jedne antiimigracione partije. Nažalost, ovo nije usamljeni slučaj takve vrste na izborima 2009. godine, već predstavlja ilustraciju čitavog trenda. Slične primere nalazimo u Holandiji, Mađarskoj, Austriji, itd.³²

Na drugoj strani poziciju levo od socijalista drži konfederalna grupa Evropska ujedinjena levica – Zelena nordijska levica, sa podrškom od 5 odsto Evropljana, koju povratak krize 2011. godine može samo uvećati.

Na osnovu prethodnih analiza, može se zaključiti da u periodu od 2009-2014. godine 12 odsto glasova u Evropskom parlamentu imaju euroskeptici i desni ekstremisti, što još više fragmentira politiku Unije i otežava postizanje konsenzusa za donošenje odluka.³³

4. Finansiranje evropskih političkih stranaka

Evropske političke stranke se finansiraju iz opštег budžeta EU. Suma od približno deset miliona evra je određena kao finansijska podrška za evropske političke stranke. Od ukupno predviđenih fondova, 15 odsto je podeljeno na jednakе delove za evropske političke stranke, dok je preostalih 85 odsto raspodeljeno između onih koje imaju izabrane članove u Evropskom parlamentu, proporcionalno broju izabranih članova. Ovakva pomoć iz opštег budžeta EU ne sme prelaziti 85 odsto godišnjeg budžeta evropske političke stranke. Evropske političke stranke mogu primati donacije, u okviru određenih ograničenja, od pojedinaca, kao i od nacionalnih partija članica, ali ovakvi doprinosi ne smeju preći 40 odsto ukupnog godišnjeg budžeta.

Evropske političke stranke moraju dostaviti detaljne izveštaje Evropskom parlamentu o tome kako su trošile svoje fondove. Na osnovu odluke Evropskog parlamenta iz 2008. godine, kojom se utvrđuju postupci

³² Z. Stojiljković, „Partijske ideologije, Evropski politički prostor i Srbija“, FPN Godišnjak br. 6, decembar 2011, Str. 110-112.

³³ Ibid.

za primenu Uredbe 2004/2003, evropskim političkim strankama je dozvoljeno da prenesu preostala sredstva iz budžeta iz jedne u drugu godinu. Na taj način im je omogućeno da stvaraju fondove za sveobuhvatne aktivnosti u vreme izbora ili u drugoj prilici koju partija smatra značajnom.³⁴

IV IZBORNA KAMPANJA I IZLAZNOST GLASAČA

Sve evropske političke stranke zainteresovane su za povećanje izlaznosti glasača na izborima za Evropski parlament. Imajući u vidu da je od 1999. godine izlaznost u stalnom padu, ove stranke vode izborne kampanje i pribegavaju različitim metodama kako bi podigle svest građana o evropskim pitanjima i značaju izalaska na izbore.

1. Izborna kampanja za Evropski parlament

Većina evropskih političkih stranaka usvaja programe u koji sadrže glavne političke stavove te stranke. Prilikom donošenja ovih programa, evropske stranke konsultuju nacionalne stranke članice, i druge pridružene javne organizacije (npr. sindikati).

U okviru predizborne kampanje, evropske političke stranke pribegavaju različitim aktivnostima. Da bi kampanja jedne evropske stranke bila koherentna, potrebno je uskladiti različite kampanje nacionalnih stranka članica u svih 27 zemalja, što predstavlja složen zadatak.

Sve evropske političke stranke proizvode propagandni materijal kao što su letci koji se koriste u kampanjama partija članica u zemljama Evropske unije. Političke stranke ponekad pribegavaju specifičnim strategijama u toku kampanje, npr. određuju poznate partijske aktiviste da posete više zemalja članica EU i da u ime evropske stranke prisustvuju događajima koji su povezani s kampanjom. Neki od ovih aktivista i sami su kandidati na izborima za Evropski parlament, ali u tim državama ne istupaju kao aktivisti evropske političke partije. Naime, Uredbom 2004/2003 je zabranjeno da evropske političke partije vode kampanju u ime pojedinačnih kandidata. Ponekad se evropske političke stranke, u okviru kampanje, odlučuju da organizuju tzv. tematske diskusije povodom određenih aktuelnih pitanja, kao što je npr. zastupljenost žena u političkom životu itd.

³⁴ Tekst dostupan na Internet adresi : <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/36917>, 29. januar 2012.

Sve evropske stranke su zainteresovane za povećanje izlaznosti glasača. Zapravo do formalizovanja uloge i finansiranja evropskih političkih stranaka je došlo prevashodno da bi se promovisala debata i kod građana podigla svest o evropskim pitanjima, a ne da bi se pomoglo nacionalnim političkim strankama iz različitih zemalja da koordinišu aktivnosti u cilju političke pobjede.³⁵

2. Izlaznost glasača

Izlaznost glasača na izbore za Evropski parlament je u stalnom padu još od prvih neposrednih izbora 1979. godine. Na izborima 1999. godine, prvi put u istoriji opštih neposrednih izbora za Evropski parlament, izlaznost je bila manja od 50 odsto, tačnije 49,51 odsto. Iako se očekivalo da će na sledećim izborima 2004. godine, posle pristupanja deset novih država članica izlaznost porasti, do toga nije došlo. Štaviše, istraživanja ukazuju da je izlaznost u tzv. starim državama članicama EU u blagom porastu na izborima 2004. u odnosu na izbore 1999. godine. Međutim, usled niske izlaznosti u novim državama članicama, ukupna prosečna izlaznost je u padu. Inače, zanimljivo je da je izlaznost glasača statistički gledano niža u novim državama članicama na prvim izborima za Evropski parlament posle pristupanja Uniji, a povećava se već prilikom drugih izbora.

Na izborima za Evropski parlament 2009. godine, treći put zaredom je izlaznost bila manja od 50 odsto. Na izbore od 7. do 9. jula 2009. izašlo je 43, 08 odsto biračkog tela, što je za 2,39 odsto manje nego na izborima 2004. godine, kada je izašlo 45,47 odsto.³⁶

Izlaznost glasača je veća u manjim državama članicama nego u većim, tako da je izlaznost niža ukoliko se posmatra u odnosu na ukupno biračko telo EU, nego ako se posmatra prosečna izlaznost u svakoj državi članici EU. Statistički podaci takođe pokazuju da održavanje izbora za Evropski parlament istog dana, tj zajedno sa nekim drugim izborima na nacionalnom nivou ima tendenciju povećanja izlaznosti.³⁷

Nezavisno od načina na koji se izračunava izlaznost, relativno nizak procenat predstavlja razlog za zabrinutost. Ukoliko se ova tendencija

³⁵ Tekst dostupan na Internet adresi : <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/36917>, 29. januar 2012.

³⁶ Tekst dostupan na Internet adresi : <http://www.diploweb.com/Parlement-europeen-participation.html>, 2. februar 2012.

³⁷ Tekst dostupan na Internet adresi : <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/36917>, 29. januar 2012.

opadanja nastavi, na sledećim izborima za Evropski parlament 2014. godine, može se očekivati izlaznost od samo 40 ili 41 odsto.³⁸

V ZAKLJUČNI OSVRT

Tokom više od pola veka postojanja EZ/EU, nijedna institucija nije pretrpela toliko dubok preobražaj kao Evropski parlament. Od kada je osnovan 1951. godine, uloga Evropskog parlamenta kontinuirano je jačala, tako da je od konsultativnog tela Evropske zajednice za ugalj i čelik u koje su nacionalni parlamenti delegirali svoje članove prerastao u organ odlučivanja EU čije članove bira oko 375 miliona građana na opštim neposrednim izborima u 27 država članica EU.

Ugovorom iz Lisabona 2007. godine, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, izjednačena je uloga Evropskog parlamenta i Saveta, u smislu da je postupak saodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta postao redovni zakonodavni postupak. Imajući u vidu novu ulogu i nadležnosti Evropskog parlamenta, i sami izbori za Evropski parlament dobijaju na značaju. Naime, građani EU biraju članove jednog tela koje ima zakonodavna ovlašćenja koje se odnose na 27 država članica i približno pola milijarde ljudi.

Shodno tome, činjenica da je procenat izlaznosti na izbore za Evropski parlament poslednjih godina relativno nizak predstavlja razlog za zabrinutost, pre svega zbog posledica na samu legitimnost izabranog Parlamenta. Stoga se očekuje da evropske političke stranke, kao i nacionalne stranke članice, ulažu dodatne napore kako bi se podigla svest građana o važnosti izlaska na izbore za Evropski parlament.

³⁸ Tekst dostupan na Internet adresi : <http://www.diploweb.com/Parlement-europeen-participation.html>, 2. februar 2012.

Jelena Ćeranić, Ph. D
Research associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade

ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

The paper deals with elections to the European Parliament. The Parliament is composed of 736 Members who represent the second largest democratic electorate in the world (after India) and the largest trans-national democratic electorate in the history (375 million eligible voters in 2009).http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament - cite note-2 The Parliament has been directly elected every five years by universal suffrage since 1979. After introductory notes with regard to the development of the European Parliament, the first part of the article is dedicated to the legislation regulating the EP elections. While there are some pieces of EU-level legislation, the elections are still administrated according to each EU Member State's Rules, making the EP elections 27 different nationally administrated elections to a supra-national assembly. The special attention is paid to the number of seats in the EP. The seats are distributed according to "degressive proportionality", meaning that the larger the state, the more citizens that are represented per Member of the EP. In the second part of the article the author analyses European Political Parties and Political Groups. Members of the EP are organized into seven different parliamentary groups, including non-attached Members known as non-inscrits. The two largest groups are the European People's Party (EPP) and the Socialists & Democrats (S&D). The third part of the article is dedicated to the Election campaigns and Awareness- Raising by the European Political Parties. Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of increasing voter turnout.

Key words: elections, European Parliament, European Union, European Political Parties, voter turnout.

Doc. dr Dejan Milenković¹

ORGANI NADLEŽNI ZA SPROVOĐENJE IZBORA – POJAM I OBLICI IZBORNE ADMINISTRACIJE (UPRAVE) U SRBIJI

U svakoj zemlji zasnovanoj na demokratskom legitimitetu vlasti koja se „crpi“ na slobodnim i fer izborima, pojavljuje se posebna struktura organa nadležih za sprovođenje izbora. Oni se danas često određuju kao jedan od pojavnih oblika „organu četvrte vlasti“, a njihov broj, struktura, vrsta i nadležnosti zavise od zakonodavstva do zakonodavstva. U Srbiji, organi nadležni za sprovođenje izbora su brojni i zavise od unutrašnje teritorijalne organizacije Srbije i izbora koji se raspisuju. Ovi organi se i kod nas i u svetu često nazivaju i „izborna administracija“. Postavlja se pitanje da li je ovaj naziv opravдан i da li se može ili bi ga trebalo koristiti. Ako se podje od „funkcija“, odnosno poslova i delatnosti organa državne uprave shodno pozitivno pravnim propisima u Srbiji, postaje jasnije da organi nadležni za sprovođenje izbora obavljaju izvršne, stručne a često i druge poslove organa državne uprave. U ovom kontekstu, sa stanovišta funkcionalnog pojma uprave u teorijskom smislu, pod kojim pod „organima uprave“ podrazumevamo sve subjekte koje obavljaju upravne delatnosti, postoji opravdanje za korišćenja izraza „izborna administracija“ iako i ovaj pojam, kao i pojam javna uprava nisu pozitivno-pravni pojmovi u Republici Srbiji.

Ključne reči: javna uprava, organi nadležni za sprovođenje izbora, izborna administracija, izborna komisija, birački odbor, nadležnosti, organizacija.

¹ Docent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu

U V O D

U svakoj zemlji zasnovanoj na demokratskom legitimitetu vlasti koja se „crpi“ na slobodnim i fer izborima, pojavljuje se posebna struktura organa nadležnih za sprovođenje izbora. Njihov broj, krug poslova, način izbora i nadležnosti često su u uporedno-pravnim sistemima slični ili isti. Organizacioni oblici ovih organa su najčešće izborna komisija (centralna, federalna, lokalna) i birački odbori, a njihovo obrazovanje i rad često zavise i od toga za šta se izbori sprovode (npr. za poslanike centralnog, federalnog, kantonskog, lokalnog parlamenta, predsednika Republike, sprovođenje referendumu i dr.).

U Srbiji je organizaciona struktura organa nadležnih za sprovođenje izbora veoma složena, pa u tom kontekstu razlikujemo npr. Republičku izbornu komisiju, Pokrajinsku izbornu komisiju AP Vojvodine, izborne komisije, lokalne izborne komisije, biračke odbore... . Njihov odnos, i u svetu i u Srbiji, bar kada je reč o odnosima između različitih izbornih komisija ne mora nužno biti „hijerarhijski“, mada u pojedinim slučajevima, takav odnos postoji ili može postati (npr. u slučaju istovremenog raspisivanja izbora na različitim nivoima vlasti). Detaljno proučavanje organizacionih oblika organa nadležnih za sprovođenje izbora zato je nužno i potrebno, a i značajno je za određivanje njihove „pravne prirode“.

Ono što se na prvi pogled može uočiti je da se i u domaćoj i stranoj stručnoj literaturi oni naizvaju „izborna administracija“ (uprava), ali se postavlja pitanje, zašto je to tako i kakva je njihova suštinska veza sa klasičnim organima uprave koji se obrazuju, kao što se to često navodi, kao posebna organizaciona podstruktura organa izvršne vlasti.

Iz izraza „izborna administracija“, može se pogrešno zaključiti da su organi nadležni za sprovođenje izbora pod neposrednom kontrolom (pravnom i političkom) vlade, ali kada preispitujemo način njihovog nastanka i njihov odnos prema zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, dolazimo do zaključka da su oni najčešće nezavisni i samostalni državni organi koji kao takvi nikako nisu, niti mogu biti deo „izvršne“ vlasti, odnosno njene organizacione podstrukture.

Primetno je da je ovakvih organa u različitim oblastima sve veći broj, te da se i u Srbiji ali i u uporednom pravu nazivaju „organima četvrte vlasti“. Međutim, pravna priroda takvih organa može biti veoma različita, usled čega njihovu klasifikaciju, i kod nas i u svetu izbegava i teorija i pozitivno pravo. S druge strane, sam izraz „administracija“ koji se koristi kao „sinonim“ za pojam uprava (a pojam izborna administracija kao sinonim za organe nadležne za sprovođenje izbora) zahteva detaljno preispitivanje i pojma „uprava“, organizacionih oblika organa nadležnih za sprovođenje

izbora u svetu i kod nas, a naročito njihovih nadležnosti, kako bi smo dobili odgovor na pitanje šta su to organi nadležni za sprovođenje izbora, i zašto se za njih koristi izraz „izborna administracija“.

1. POJAM „UPRAVA“ I UPRAVNA ORGANIZACIJA

1.1. Opšti osvrt na pojam „uprava“

Pojam „**uprava**“, na kome se temelji upravno pravo i nauka o upravi je veoma složen. Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se **poznat**, uprava je složena pojавa i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.² Najpre, uprava je oduvek bila **dinamička pojava**, koja ima **politička, pravna, psihološka, sociološka**, i druga obeležja. S druge strane, svaka epoha u razvoju države povlačila je sa sobom i **drugu upravu**. Pogrešno je da se orijentisemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave koji bi važio za sve **razvojne epohe i sve tipove država**.³

Pa i u današnje doba, uprava nema svuda istu ulogu, u Americi na primer, ili negde drugde. Uprkos mnogim zajedničkim elementima kao što su organizaciona struktura, hijerarhija, specijalizacija, autoritet i druge, **uprava na različite načine utiče na okolinu, i zavisna je od nje**. Upravna mašinerija može biti centralizovana ili decentralizovana, otvorena i zatvorena, kontrolisana od političkih partija u totalitarnoj državi, a može biti zavisna i pod uticajem moćnih klijentelskih grupa i industrijskih lobija.⁴

Koncept pravne države, prošao je kroz dve faze – prva, ranija, zasnovana je na shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude u društvu, i stavu da je **svaki postupak vlasti opravdan ukoliko je u skladu sa zakonom (legalan)**. Savremeni koncept **pravne države kao države blagostanja (Welfare State)**, odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte, temelji se na **koncepciju ljudskih prava** i na stavu da **nije dovoljno da postupak vlasti bude legalan, već i legitiman**, odnosno **društveno opravdan**.⁵

² Uporedi: S. Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 33-34; N. Stjepanović, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1978, str. 18.

³ Uporedi: I. Krbek, *Upravno pravo FNRJ I*, Zagreb, 1960. str. 10.

⁴ Uporedi: J. S. Jung, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, p. 15.

⁵ Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991 i dr.

Uočljivo je međutim, da su se *teorijska shvatanja koncepta pravne države*, naročito reflektovala na *upravu i teorijska shvatanja pojma uprave*. Uprava ima *dva osnovna značenja*. Jedno se tiče određenog subjekta, organizacionog oblika, vršioca. Drugo, naročitog rada, odnosno delatnosti.

Dakle, „uprava“ u odgovoru na pitanje „ko“ (vrši), i „uprava“ u odgovoru na pitanje „šta“ (se vrši). U prvom slučaju govorimo o organizacionom, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o funkcionalnom, objektivnom pojmu uprave. Teorijski pojам uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu u savremenom dobu, zavisi od teorijskog shvatanja pojma pravne države.⁶

Kao i kod teorijskog pojma uprave, i kod pozitivno-pravnog pojma uprave moguće je utvrditi pozitivno-pravni pojам uprave u funkcionalnom i pozitivno-pravni pojам uprave u organizacionom smislu. Pozitivno pravni pojам uprave zato u funkcionalnom i organizacionom smislu, u najvećoj meri zavisi od važećih izvora upravnog prava u Srbiji, a to su ustav, zakon, podzakonski akti i u veoma ograničenoj meri sudska praksa.

1.2. Upravna organizacija u Srbiji

Pozitivno pravni pojам uprave u organizacionom smislu nije se bitnije promenio u pozitivnom pravu Srbije u odnosu na ranije važeće zakonodavstvo. On se svodi na pozitivno-pravni pojам *državne uprave*, u smislu posebne organizacione podstrukture organa uprave na centralnom nivou vlasti, odnosno na pojам *državne uprave* (u organizacionom smislu). Tako se pojам uprave u srpskom pozitivnom pravu (u organizacionom smislu), odnosi na organizacione oblike organa državne uprave na centralnom nivou vlasti. Na ovaj način, u pozitivnom pravu Srbije, propušteno određivanje organizacionog pojма „javna uprava“, odnosno bliže određenje svih subjekata, koji na ovaj ili onaj način obavljaju „poslove uprave“ odnosno upravne delatnosti.

Zakonom o državnoj upravi utvrđeno je da *poslove državne uprave* obavljaju *ministarstva*, te da se u sastavu ministarstva, radi obavljanja izvršnih odnosno inspekcijskih i sa njima povezanih stručnih poslova, mogu obrazovati *organi uprave u sastavu ministarstva* ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu. Takođe, radi obavljanja određenih stručnih i drugih poslova državne uprave mogu se obrazovati i *posebne organizacije*. To znači da se pod pozitivno-pravnim pojmom uprave u Srbiji, podrazumevaju organi državne uprave odnosno: (1) *ministarstva*, (2) *organi uprave u sastavu ministarstva* i (3)

⁶ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1989, str. 16.

posebne organizacije. Ministarstva i posebne organizacije se obrazuju zakonom.⁷

Međutim, poslove **državne uprave**, obavljaju u određenoj meri i druge organizacione podstrukture u okviru centralnog nivoa vlasti (npr. Služba Narodne skupštine, službe Vlade, sudska uprava, posebni državni kontrolni organi (npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i dr), kao i, u okviru svojih izvornih i prenetih nadležnosti organizacione strukture nižih nivoa „vlasti“ u Republici Srbiji, odnosno **teritorijalna autonomija (pokrajina) i jedinice lokalne samouprave**.

Shodno Ustavu Republike Srbije **upravna javna ovlašćenja** (poslove uprave) mogu obavljati i preduzeća, ustanove, druge organizacije i pojedinci, kada je to izričito određeno zakonom. U okviru njih, naročito treba pomenuti **javne službe i javne agencije**, čiji je osnivač država (teritorijalna autonomija, jedinica lokalne samouprave), ali koje, kao takve, **ne predstavljaju deo organizacione strukture vlasti**, na bilo kom od njenih nivoa, mada su sa njima neraskidivo povezani (između ostalog, jer se oni pojavljuju i kao njihovi neposredni osnivači).⁸

Napokon, dolazimo i do **organa nadležnih za sprovođenje izbora**. Organi nadležni za sprovođenje izbora, često se nazivaju „**izborna administracija**“ (uprava). Da li se onda, organi nadležni za sprovođenje izbora mogu smatrati organima uprave? S obzirom da shodno pozitivno-pravnom pojmu uprave kao „državne uprave“, organi nadležni za sprovođenje izbora nisu ni ministarstva, ni organi uprave u sastavu ni posebne organizacije, logičan je zaključak, da oni, kako je definisan pozitivno-pravni pojam državne uprave, to nisu.

Međutim, ako se podje od šireg koncepta teorijskog pojma uprave u funkcionalnom smislu, odnosno pojma „javne uprave“, da se pod „upravom“ podrazumevaju i svi drugi subjekti koji vrše poslove uprave, najpre moramo da preispitamo šta su poslovi, odnosno „delatnosti“ uprave (u pozitivno-pravnom smislu), zatim, da utvrdimo šta su to organi nadležni za sprovođenje izbora, i na kraju, da li poslovi tih organa „korespondiraju“ sa poslovima klasičnih organa državne uprave.

Poslovi državne uprave su, u srpskom pozitivnom zakonodavstvu određeni Zakonom o državnoj upravi. Prema ovom zakonu, organi državne uprave: **učestvuju u oblikovanju politike Vlade, pripremaju zakone, druge propise i opšta akta; prate stanje u oblastima iz svog delokruga; izvršavaju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, odnosno**

⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, čl. 1. st. 2.

⁸ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Sl. Glasnik RS“ br. 98/06. čl. 137.

obezbeđuju njihovo izvršavanje, rešavaju u upravnim stvarima, donose pravilnike, naredbe i uputstva, kada je to izričito zakonom ili propisom Vlade određeno, vrše inspekcijski nadzor, staraju se o javnim službama, podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svog delokruga i obavljaju stručne i druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisom.⁹ Ove poslove, organi uprave ostvaruju pre svega, **aktima uprave**: pravnim aktima (opštim i pojedinačnim/upravnim aktima), i materijalnim aktima uprave (upravnim radnjama).

Odgovor na pitanje da li organe nadležne za sprovođenje izbora možemo tumačiti kao organe uprave u širem konceptu javne uprave u funkcionalnom smislu, odnosno da li ih možemo nazvati „izbornom administracijom“ možemo dobiti tek nakon utvrđivanja njihove „organizacione strukture“ i preispitivanja da li oni (pretežnim) delom vrše poslove uprave, odnosno realizuju ih „**aktima uprave**“ u prethodno pomenutom kontekstu.

2. ORGANI NADLEŽNI ZA SPROVOĐENJE IZBORA (IZBORNA ADMINISTRACIJA) U POJEDINIM PRAVNIM SISTEMIMA

2.1. Sličnosti i razlike organa nadležnih za sprovođenje izbora u uporednim pravnim sistemima

Pod pojmom „*izborna administracija*“ u uporednom pravu se podrazumevaju *organi nadležni za sprovođenje izbora i obezbeđivanje zakonitosti izbornog procesa*. Oblici izborne administracije, odnosa organa koji čine izbornu administraciju, njihove nadležnosti i kontrola pravnih akata i radnji zavise od različitih kriterijuma: broja izbornih jedinica u jednoj zemlji, teritorijalne organizacije, unutrašnjih procesa centralizacije i decentralizacije, odnosa sa organima državne uprave i sudskom granom vlasti i drugih elemenata. Ključno pitanje je da li nadležnosti ovih organa, imaju karakter poslova „uprave“ u prethodno navedenom kontekstu i da li ih možemo smatrati tzv. „*izbornom upravom*“ (*administracijom*).

Međutim, prethodno ćemo preispitati neke njihove osnovne karakteristike u pojedinim zemljama, odnosno njihovim pravnim sistemima.

U nekim zemljama, izborni organi su *stalna tela*, kao što je to na primer slučaj u *Mađarskoj ili Estoniji* (to, uostalom proističe i iz preporuka

⁹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, čl. 12-21.

relevantnih međunarodnih organizacija), i onih, u kojima to **nije slučaj** (npr. *Rumunija*).¹⁰

Ono što se na prvi pogled može zapaziti jeste da organe nadležne za sprovođenje izbora u većem broju zemalja možemo podeliti na dve osnovne podgrupe: *izborne komisije* i *biračke odbore*. (Slovenija, Poljska, Slovačka, Rumunija, Bugarska, Estonija, Makedonija, Hrvatska, Srbija...), mada oni ne moraju nužno imati i ovaj naziv (npr. u Hrvatskoj su to izborna povereništva kao naziv za izborne komisije). Međutim, od ovog pravila **postoje izuzeci**, kao što je to slučaj sa **Češkom** u kojoj postoji čak 14 organa koje bi mogli nazvati izbornim, i u kojoj pored izbornih komisija funkciju izbornih organa imaju i npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Statistički zavod Češke Republike, sreski uredi u oblastima i okruzima i dr. ili **Mađarskom**, u kojoj se izborni organi nazivaju „nezavisni organi vlasti“ i čine ih izborni komiteti (pet različitih vrsta) i izborne kancelarije, kao specifična mreža lokalnih i oblasnih izbornih kancelarija, koje kontroliše ministarstvo unutrašnjih poslova.¹¹

Što se tiče odnosa između izbornih organa, u jednom broju zemalja, (npr. Estonija), je „hijerarhijski“, što znači da su članovi nižih izbornih organa dužni da izvršavaju instrukcije izbornih organa na višem nivou), dok u drugima to nije slučaj. Centralna izborna komisija, s druge strane, najčešće jeste ta koja odlučuje po **žalbama** na rad nižih izbornih komisija, a niže izborne komisije na žalbe i prigovore na rad biračkih odbora, tako da se u tom smislu, ova „kontrola“ može smatrati „hijerarhijskom“, a s obzirom da je reč o postupku po žalbi, ona ima karakter instancione uprave pravne kontrole.

Takođe, postoje različiti sistemi u pogledu **donošenja odluke o izboru članova**, naročito „centralne“ izborne komisije, u smislu ko predlaže kandidate a ko ih imenuje (npr. imenuje ih parlament a predlaže parlamentarni odbor skupštine, ili predlaže predsednik ili vlada a bira parlament, ili imenuje predsednik na predlog parlamenta ili predlaže ministar a imenuje vlada i dr.). Znači i ovde postoje različiti „modaliteti“. Na primer,

¹⁰ O organima nadležnim za sprovođenje izbora i izbornom zakonodavstvu više podataka se može naći na sledećim veb stranicama: Mađarska, *Act C of 1997 on the Electoral Procedure (Procedural Law)* i drugi izborni zakoni:

<http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwehun.htm>; Rumunija, *Law No. 68 on the Election to the Chamber of Deputies and the Senat* i drugi izborni zakoni:

http://www.cdep.ro/pls/dic/cd_show?cpage=legislatie2; Estonija, *Riigikogu (Parliament) Election Act (18. July 2002, amended 2010)* kao i drugi izborni zakoni:

<http://legislationonline.org/topics/country/33/topic/6>; Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

¹¹ Uporedi: Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

u **Češkoj**, Centralnu izbornu komisiju imenuje i opoziva Vlada, a ministar unutrašnjih poslova je njen predsednik po položaju, a on istovremeno predlaže kandidate Vladi (ukupno, sa predsednikom, Centralnu izbornu komisiju čini 11 članova). U **Hrvatskoj**, predsednik, potpredsednici i članovi Državnog izbornog poverenštva Republike Hrvatske biraju se na način propisan Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske. Predsednik Državnog izbornog poverenstva je predsednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Dva potpredsednika bira opšta sednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske iz reda sudija tog suda na predlog predsednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Druga dva potpredsednika i članove Državnog izbornog poverenstva bira Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika, tako da jednog potpredsednika i dva člana bira na predlog većinske političke stranke, odnosno koalicije, a drugog potpredsednika i druga dva člana na predlog opozicionih političkih stranaka ili koalicija u skladu sa stranačkim sastavom Hrvatskog sabora (ukupno, sa predsednikom, Centralnu izbornu komisiju čini 9 članova).¹²

U različitim sistemima oni imaju različitu „pravnu prirodu“. U Češkoj na primer, Državna (centralna) izborna komisija je **državni organ**. U Hrvatskoj je ona **stalno i nezavisno državno telo**, a u Mađarskoj, **nezavisni organi vlasti birača**.¹³

3. NADLEŽNOSTI ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA U UPOREDNOM PRAVU

3.1. Nadležnosti centralnih izbornih organa (komisija)

- komparativni pregled

Nadležnosti organa za sprovođenje izbora, u značajnoj meri zavise od toga da li je reč o centralnoj izbornoj komisiji, izbornoj komisiji izbornih jedinica, ili biračkim odborima.¹³

Najčešće nadležnosti centralne izborne komisije jesu da:

¹² Više podataka o izbornoj administraciji Češka: OSCE - Office for Democratic Institutions and Human Rights, Mission Report: *Czech Republic parliamentary elections 28-29 May 2010*. Izveštaj se može pronaći na veb stranici: www.osce.org/odihr/elections/67702; Hrvatska: http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/public/index?openform

¹³ Uporedi: Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

-
- (1) obezbeđuje kontrolu nad sprovođenjem izbornog zakona;
 - (2) utvrđuje izgled, obrazac i broj glasačkih listića i organizuje njihovo štampanje;
 - (3) donosi rešenje o proglašavanju ili odbijanju izbornih lista;
 - (4) donosi uputstva, smernice i druga opšta pravna akta od značaja za sprovođenje izbora;
 - (5) proglašava konačne rezultate izbora i o tome sačinjava odgovarajući akt;
 - (6) odlučuje po žalbama na postupanje nižih izbornih organa;
 - (7) podnosi izveštaj za to nadležnom državnom organu i dr.

U nastavku, sledi kraći pregled nadležnosti centralnih izbornih komisija u pojedinim zemljama.

U **Poljskoj**, Državna (centralna) izborna komisija: vrši nadzor nad sprovođenjem izbornog zakona; kontroliše i ažurira birački spisak, po završetku izbora raspušta izborne komisije i biračke odbore, propisuje izgled i obrazac glasačkog listića, rešava po žalbama na rad izbornih komisija izbornih jedinica, objavljuje rezultate glasanja i izbora a ima i mogućnost da predlaže amandmane na izborni zakon.

U **Češkoj**, Državna izborna komisija, koordinira pripremu, organizaciju i tok izbora u češki parlament; sačinjava protokol o rezultatima izbora za parlament i proglašava i objavljuje konačne rezultate; izdaje dozvolu za prisustvovanje drugih lica prebrojavanju glasova u rejonskoj izbornoj komisiji i dr.

U **Slovačkoj**, Centralna izborna komisija: pregleda liste kandidata i rešava o njihovoj registraciji ili odbijanju liste; nadgleda rad izbornih komisija na nižim nivoima; saopštava rezultate izbora, priprema zapisnik o izbornim rezultatima, izdaje potvrdu o izboru poslanika, raspravlja o informacijama o podjednakoj vremenskoj zastupljenosti političkih stranaka u sredstvima javnog informisanja i dr.

U **Mađarskoj**, Nacionalni izborni komitet (centralno izborno telo): donosi smernice za jedinstveno tumačenje izbornog zakona i objavljuje ih u službenom glasilu; donosi rešenje o registraciji ili odbijanju izbornih lista; odobrava tekst glasačkog listića; odlučuje o žalbama na odluke nižestepenih izbornih organa; objavljuje konačne rezultate izbora; pokreće postupak pred

nadležnim državnim organima u slučaju ozbiljnog kršenja izbornog zakona i podnosi izveštaj o svom radu Parlamentu.

U *Rumuniji*, Centralna izborna komisija: nadgleda ažuriranje biračkih spiskova; primenjuje izborne zakone i daje njihovo tumačenje; rešava po žalbama na rad iz svoje nadležnosti i po žalbama na rad komisija izbornih jedinica kao drugostepeni organ; verifikuje rezultate glasanja i dr. U nadležnosti rumunske Centralne izborno komisije nije jedna od nadležnosti koju najčešće ovakvi organi imaju u svetu: da utvrđuje obrazac glasačkog listića i organizuje njegovo štampanje.

U *Makedoniji*, Državna izborna komisija: donosi uputstvo za sprovođenje izbornog zakona; imenuje predsednike opštinskih i regionalnih izbornih komisija; utvrđuje format, veličinu, boju glasačkog listića i organizuje njegovo štampanje; obučava članove regionalnih izbornih komisija; utvrđuje rezultate izbora i objavljuje rezultate; podnosi izveštaj o sprovedenim izborima; izdaje uverenje izabranim poslanicima i dr.

3.2. Nadležnosti „nižih“ izbornih komisija i biračkih odbora

- komparativni prikaz

Nadležnosti „*nižih*“ izbornih komisija u velikoj meri zavise od toga šta se smatra izbornom jedinicom kao i od teritorijalne organizacije u jednoj zemlji, i izbora koji se održavaju na različitim nivoima vlasti.¹⁴

Tako na primer, u *Poljskoj*, postoji više izbornih jedinica, a za svaku se obrazuje izborna komisija izborne jedinice koja: vrši kontrolu primene zakona od strane biračkih odbora; utvrđuje rezultate glasanja u izbornoj jedinici; odlučuje po žalbama na rad biračkih odbora; formira posebnu inspekciju za nadzor rada biračkih odbora i imenuje opunomoćeno lice u svakom izbornom odboru. Funkciju nižih izbornih komisija u *Češkoj* imaju sreski ured u središtu oblasti i oblasni ured u sedištu izbornog okruga. Njihove nadležnosti jesu npr. da registruju spiskove kandidata, vrše organizacione i tehničke pripreme za sprovođenje izbora; štampaju glasačke listiće u izbornoj oblasti i dr. U *Slovačkoj*, niže izborne komisije su okružne izborne komisije, koje: nadgledaju pripreme biračkih odbora na glasačkim mestima i obradu rezultata na glasačkim mestima; mogu da naredi ponovno prebrojavanje glasova biračkim odborima, utvrđuju rezultate izbora u okrugu na osnovu pristiglih rezultata sa biračkih mesta u posebnom zapisniku i dostavljaju ga Centralnoj izbirnoj komisiji i dr. U *Mađarskoj*, lokalni

¹⁴ Uporedi: Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

izborni komiteti, kao niže izborne komisije između ostalog: odlučuju o žalbama, poništavaju rezultate izbora na biračkim mestima u slučaju kršenja zakona; utvrđuju i objavljaju izborne rezultate u izbornoj jedinici i dr. U **Rumuniji**, komisije izbornih jedinica su nadležne da nadgledaju formiranje biračkog mesta; dostave izborne materijale; rešavaju po žalbama na rad biračkih odbora i dr. U **Makedoniji**, postoje regionalna izborna komisija za svaku od šest izbornih jedinica i opštinska izborna komisija. Dok regionalne brinu o zakonitom sprovođenju izbora u izbornoj jedinici, imenuju članove opštinskih izbornih komisija, vrše edukaciju članova opštinske izborne komisije, dostavljaju rezultate glasanja u izbornoj jedinici državnoj izbornoj komisiji i odlučuju o prigovorima na nepravilnost u radu opštinskih izbornih komisija, dotle opštinske izborne komisije imenuju članove biračkog odbora, informišu birače o utvrđenim listama kandidata, informišu građane o načinu i tehnikama glasanja, predaju biračke materijale biračkim odborima i dr...

I na kraju, organima nadležnim za sprovođenje izbora smatraju se i **birački odbori**.¹⁵

Birački odbori, kao organi nadležni za sprovođenje izbora se formiraju na svakom biračkom mestu, i njihov izbor je po pravilu u nadležnosti izbornih komisija. Odstupanje od ovog principa postoji na primer u **Poljskoj**, u kojoj članove biračkog odbora imenuju organi uprave opština – komiteti. Još jedna karakteristika biračkih odbora jeste da ona nikada nisu stalna već *ad hoc* tela: oni se po pravilu obrazuju neposredno pre izbora, a prestaju sa radom nakon završetka izbora.

Birački odbor, po pravilu, obrazuje se *od predstavnika političkih stranaka* koje su registrovale kandidatsku listu i učestvuju na izborima (npr. Slovačka) ali u nekim sistemima, sastav može biti i „mešovit“, odnosno, članove biračkog odbora čine lica koja ne pripadaju ni jednoj političkoj stranci i predstavnici političkih stranaka (Rumunija), ili predstavnici jedinice lokalne samouprave i predstavnici političkih stranaka (Estonija).

U **načelu**, njihove nadležnosti u vezi sa izborima u svakoj zemlji su veoma slične ili iste. U **Poljskoj**, birački odbor je zadužen za sprovođenje izbora na biračkom mestu, kontrolu primene izbornog zakona za vreme glasanja, utvrđivanje rezultata glasanja i njihovo dostavljanje nadležnoj izbornoj komisiji. U **Makedoniji**, birački odbor rukovodi glasanjem na biračkom mestu; obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja; obezbeđuje red i mir na glasačkom mestu i utvrđuje rezultate glasanja. U **Rumuniji**, u nadležnosti biračkog odbora je: rukovođenje glasanjem i preduzimanje mera za očuvanje reda i mira u zgradji glasačkog mesta i oko nje; utvrđuje

¹⁵ Uporedi: Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

rezultate glasanja na biračkom mestu, prima i vraća izborni materijal komisiji izborne jedinice i odlučuje o žalbama iz njihove nadležnosti a u **Slovačkoj** obezbeđuje regularan tok glasanja i održava red na biračkom mestu; kompletira birački spisak, utvrđuje rezultate glasanja, i sačinjava zapisnik o radu biračkog odbora.

4. ORGANI NADLEŽNI SA SPROVOĐENJE IZBORA U SRBIJI

4.1. Opšti osvrt

Oblici teritorijalne organizacije u Republici Srbiji značajno utiču na organe nadležne za sprovodenje izbora. Pored izbora za Narodnu skupštinu kao „centralni“ organ vlasti, neposredni izbori predviđeni su i za izbor predsednika Republike, a organi nadležni za sprovodenje izbora, sprovode i radnje koje se odnose na republički referendum. Pored izbora poslanika za Narodnu skupštinu Republike Srbije, izbori se sprovode i za poslanike Skupštine AP Vojvodine, i odbornike skupština jedinica lokalne samouprave (opštine i grada). U tom kontekstu, **struktura organa** nadležnih za sprovodenje izbora i njihovi međusobni odnosi su **veoma složeni**, naročito u situacijama kada se istovremeno raspisuju izbori za „centralni“ i „niže“ nivoje vlasti.

I broj izbornih jedinica u jednoj državi od značaja je za formiranje organa nadležnih za sprovodenje izbora. Za razliku od prethodno pomenutih država, u kojima po pravilu postoji više izbornih jedinica za izbor poslanika u nacionalni parlament, srpski **Zakon o izboru narodnih poslanika**¹⁶ (za Narodnu skupštinu Republike Srbije) predviđa da je cela Republika Srbija jedna izborna jedinica. U tom smislu, organi za sprovodenje izbora za narodne poslanike Skupštine Republike Srbije utvrđeni su **ovim** zakonom, a to su **Republička izborna komisija** i **birački odbori**. Kada je reč o „lokalnim“ izborima za odbornike, **Zakonom o lokalnim izborima**¹⁷ (za gradske i opštinske skupštine) utvrđuje se da su organi za sprovodenje izbora **izborne komisije jedinica lokalne samouprave** i **birački odbori**.

Specifična situacija postoji u AP Vojvodina, koja predstavlja oblik teritorijalne autonomije u Srbiji. Pitanje izbora za Skupštinu APV, pa samim tim i izbornih organa, utvrđeno je odlukama Skupštine AP Vojvodina, odnosno **Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, Odlukom o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu**

¹⁶ *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS,” br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005 i 85/2005), Sl. gasnik RS „br. 36/11, čl. 4.

¹⁷ Uporedi: *Zakon o lokalnim izborima*, „Sl. Glasnik RS“, br. 129/07, 34/10.

*Autonomne pokrajine Vojvodine*¹⁸ kao i odgovarajućim podzakonskim aktima koji uređuju tehniku organizovanja i sprovođenja izbora. Ovim odlukama, predviđeno je da su organi nadležni za izbor poslanika u Skupštinu APV: *pokrajinska izborna komisija, izborne komisije i birački odbori*.

4.2. Organzi nadležni za sprovođenje izbora za poslanike Narodne skupštine Republike Srbije

Organzi nadležni za sprovođenje izbora za narodne poslanike, su *Republička izborna komisija i birački odbor*. Isti organi, su shodno zakonu kojim se uređuje izbor predsednika Republike, utvrđeni kao nadležni za sprovođenje izbora za predsednika.¹⁹ Posredno ovi organi mogu biti nadležni i za sprovođenje republičkog referendumu.²⁰ Zakonom o izboru narodnih poslanika je utvrđeno da su oni *samostalni i nezavisni u radu*, te da rade na osnovu zakona i drugih propisa donetih na osnovu zakona. Oni odgovaraju organu koji ih je imenovao (RIK – Narodnoj skupštini, a birački odbori RIK-u). Svi državni organi imaju obavezu da pružaju pomoć organima za sprovođenje izbora i da im dostavljaju podatke potrebne za rad. Organzi za sprovođenje izbora rade u *stalnom i proširenom* sastavu. U proširenom sastavu, oni rade *od dana utvrđivanja proširenog sastava do završetka izbora*. Organzi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu. Nijedna politička stranka, stranačka koalicija ili druga politička organizacija ne mogu imati više od polovine članova u stalnom sastavu svih organa za sprovođenje izbora. Članovi Republičke izborne komisije i njihovi zamenici imenuju se na četiri godine, a članovi biračkih odbora i njihovi zamenici za svake izbore. Za članove i zamenike postoje ograničenja u vezi sa srodstvom po pravoj i pobočnoj

¹⁸ Uporedi: Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04, 20/08, 5/09 Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04.

¹⁹ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005 i 85/2005), Sl. gasnik RS“ br. 36/11; *Zakon o izboru predsednika Republike*, „Sl. Glasnik RS“ br. 111/07 i 104/09. čl. 7.

²⁰ Napomena: Iako se izričito ne pominje u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, postoji mogućnost da se Komisiji poveri nadležnost i za sprovođenje referendumu. Naime, članom 13. navedenog zakona je utvrđeno da su organi za sprovođenje referendumu komisija i glasački odbor, s tim da komisiju obrazuje organ koji je raspisao referendum, dok ta komisija obrazuje glasačke odbore. Tako je Odlukom od 30. septembra 2006. godine, o raspisivanju republičkog referendumu radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 83/06), Narodna skupština odredila da će sprovođenjem tog referendumu rukovoditi Republička izborna komisija (tačka 5. Odluke).

liniji, a u slučaju kršenja ove zabrane, izborna komisija odnosno birački odbor će biti raspušteni.²¹

4.2.1 Republička izborna komisija

Republička izborna komisija ima karakter stalnog tela koje je nadležno za sprovođenje izbora, ali i da raspravlja o drugim pitanjima koja su od značaja za izbore između dva izborna ciklusa. Nju, *u stalnom sastavu* čine predsednik i šesnaest članova koje imenuje Narodna skupština Republike Srbije na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a u *proširenom sastavu* i po jedan predstavnik podnosioca izborne liste. Prema tome, članovi RIK-a kao organa nadležnog za sprovođenje izbora, prvenstveno jesu „partijski kadrovi“, jer članove, i u stalnom sastavu, „delegiraju“ političke stranke (obrazovane u poslaničke grupe). Republička izborna komisija ima sekretara koga imenuje Narodna skupština Republike Srbije iz reda stručnih radnika svoje službe, koji učestvuje u radu Komisije bez prava odlučivanja. Republička izborna komisija ima i jednog člana, predstavnika republičke organizacije nadležne za poslove statistike, koji učestvuje u radu komisije bez prava odlučivanja. Predsednik, članovi Republičke izborne komisije i njen sekretar imaju zamenike. Predsednik, članovi Republičke izborne komisije i njihovi zamenici moraju biti diplomirani pravnici. Članove *proširenog sastava* RIK-a čine poslanici izborne liste koja ispunjava uslove za određivanje predstavnika u RIK, a rešenje o tome da li izborna lista ispunjava uslove za to donosi stalni sastav RIK. Predstavnik podnosioca izborne liste koja ispunjava uslove, postaje član RIK.²²

4.2.2. Birački odbor

Birački odbor u stalnom sastavu čine: *predsednik i najmanje dva člana*, a u proširenom sastavu i po jedan predstavnik podnosioca izborne liste. Predsednik i članovi biračkog odbora imaju zamenike. Birački odbor imenuje se najdocnije 10 dana pre dana određenog za održavanje izbora. Republička izborna komisija, u roku od 48 časova od časa donošenja rešenja o proglašenju izborne liste, rešenjem utvrđuje koji podnositelj izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav biračkog odbora. Rešenje o ispunjenju, odnosno neispunjenoj uslovu za određivanje predstavnika podnosioca izborne liste Republička izborna

²¹ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.), Sl. gasnik RS“ br. 36/11, čl 28-32.

²² Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon i 85/2005 - dr. zakon), Sl. gasnik RS „br. 36/11, čl. 33.

komisija dostavlja podnosiocu izborne liste u roku od 24 časa od časa donošenja tog rešenja. Predstavnik podnosioca izborne liste postaje član biračkog odbora u proširenom sastavu najkasnije 24 sata od časa donošenja tog rešenja. Podnosioci izbornih lista mogu se sporazumeti da u birački odbor odrede zajedničkog predstavnika.U slučaju istovremenog održavanja izbora za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije i predsednika Republike birački odbori obrazovani za sprovođenje izbora za narodne poslanike obavljaju poslove biračkih odbora za izbor predsednika Republike.²³

4.3. Organi za sprovođenje izbora za AP Vojvodinu

U Autonomnoj Pokrajini Vojvodina, organi za sprovođenje izbora su: izborne komisije i birački odbori. Izborne komisije imenuju se na 4 godine, a birački odbori za svaki izbor poslanika u Skupštinu AP. Članovi organa za sprovođenje izbora poslanika i njihovi zamenici moraju imati izborno pravo. Članovima organa za sprovođenje izbora i njihovim zamenicima prestaje funkcija u ovim organima kad prihvate kandidaturu za poslanike. Ni jedna politička stranka, ni druga politička organizacija ne mogu imati više od polovine imenovanih članova u sastavu svih organa za sprovođenje izbora. Organi za sprovođenje izbora nezavisni su u svom radu i rade na osnovu zakona, na osnovu ove odluke i drugih propisa. Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova. Svi organi organizacije dužni su da pružaju pomoć organima za sprovođenje izbora i da im dostavljaju podatke koji su im potrebni za rad.²⁴

Izborne komisije su: *Pokrajinska izborna komisija i izborne komisije izbornih jedinica*. *Pokrajinsku izbornu komisiju* čine predsednik i 6 članova koji imaju zamenike. Pokrajinska izborna komisija ima sekretara (koji učestvuje u radu Pokrajinske izborne komisije, bez prava odlučivanja). Predsednik, sekretar i članovi Pokrajinske izborne komisije imaju zamenike, koje Skupština Vojvodine imenuje iz reda diplomiranih pravnika. Članovi Pokrajinske izborne komisije po završenom predlaganju kandidata postaju po jedan predstavnik svake političke stranke koja je predložila kandidata u *više od jedne trećine izbornih jedinica*. Ovi članovi Pokrajinske izborne komisije moraju imati zamenike koji moraju biti diplomirani pravnici. Akt o

²³ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.*, Sl. gasnik RS „br. 36/11, čl. 36-38.

²⁴ Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04, 20/08, 5/09 *Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04.

imenovanju članova Pokrajinske izborne komisije objavljuje se u službenom glasilu Autonomne Pokrajine Vojvodine.

Izbornu komisiju izborne jedinice imenuje Pokrajinska izborna komisija na predlog nadležnog organa skupštine opštine, odnosno skupština opština za čiju teritoriju se obrazuje izborna komisija izborne jedinice. Poslove izborne komisije izborne jedinice može vršiti opštinska izborna komisija obrazovana za izbor odbornika u skupštinu opštine, ukoliko se to odredi aktom Pokrajinske izborne komisije. Članovi izborne komisije izborne jedinice, po završenom predlaganju kandidata postaju i po jedan predstavnik svake političke stranke i građana koji su u toj izbornoj jedinici predložili kandidate, ukoliko Pokrajinska izborna komisija ne odredi da poslove izborne komisije izborne jedinice obavlja opštinska izborna komisija. Članovi izborne komisije imaju zamenike. Sedište izborne komisije je u sedištu izborne jedinice.²⁵

Birački odbor čine predsednike najmanje dva člana koji imaju zamenike. Za članove biračkog odbora imenuju se predstavnici političkih stranaka odnosno drugih političkih organizacija i građana koji su u toj izbornoj jedinici predložili kandidate. Birački odbor imenuje se najkasnije na 10 dana pre dana određenog za održavanje izbora.²⁶

4.4. Organi za sprovođenje lokalnih izbora

U pogledu izbora odbornika za skupštine jedinica lokalne samouprave, organi nadležni za sprovođenje izbora su **izborna komisija jedinice lokalne samouprave** (u daljem tekstu: izborna komisija) i **birački odbori**. Organi za sprovođenje lokalnih izbora su samostalni i nezavisni u radu i rade na osnovu zakona i propisa donetih na osnovu zakona. Za svoj rad organi za sprovođenje lokalnih izbora odgovaraju organu koji ih je imenovao (skupštini jedinice lokalne samouprave izborna komisija odnosno izbornoj komisiji – birački odbor). Svi organi i organizacije dužni su da pružaju pomoć organima za sprovođenje izbora i da dostavljaju podatke koji su im potrebni za rad.²⁷

²⁵ Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodina*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04, 20/08, 5/09; *Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04.

²⁶ Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodina*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04, 20/08, 5/09; *Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine*, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 12/04.

²⁷ Uporedi: *Zakon o lokalnim izborima*, „Sl. Glasnik RS“, br. 129/07, 34/10, čl. 11-12.

Izborna komisija radi u **stalnom sastavu** i nju čine **imenovani članovi** i u **proširenom sastavu** kada komisiju pored imenovanih čine i **opunomoćeni članovi**. Izborna komisija radi u proširenom sastavu od dana utvrđivanja tog sastava do završetka izbora. Nijedna politička stranka ili stranačka koalicija ne može imati više od polovine članova u stalnom sastavu organa za sprovođenje izbora. U rešenju o imenovanju predsednika i članova organa za sprovođenje izbora, pored ličnog imena predsednika, odnosno člana, mora biti navedena njegova politička pripadnost ili naziv stranke, odnosno stranačke koalicije na čiji predlog je imenovan.

Izbornu komisiju u stalnom sastavu čine predsednik i najmanje šest članova koje imenuje skupština jedinice lokalne samouprave na predlog **odborničkih grupa u skupštini jedinice lokalne samouprave**, srazmerno broju odbornika, a u proširenom sastavu - i po jedan opunomoćeni predstavnik podnositelja izborne liste koji je predložio najmanje dve trećine kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira. Političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina koje predlože najmanje jednu trećinu kandidata za odbornike od ukupnog broja odbornika koji se bira imaju pravo na svog predstavnika u proširenom sastavu opštinske izborne komisije. Izborna komisija ima sekretara koga imenuje skupština jedinice lokalne samouprave. Sekretar učestvuje u radu komisije bez prava odlučivanja. Predsednik, članovi izborne komisije u stalnom i proširenom sastavu i njen sekretar imaju zamenike, a predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara moraju biti diplomirani pravnici.²⁸

Birački odbor je drugi organ za sprovođenje lokalnih izbora. Birački odbor radi u stalnom i proširenom sastavu. Birački odbor u stalnom sastavu čine predsednik i najmanje četiri člana. U pogledu utvrđivanja sastava biračkog odbora u proširenom sastavu, primenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na izbornu komisiju u proširenom sastavu. Predsednik i članovi biračkog odbora imaju zamenike. Birački odbor imenuje se najkasnije deset dana pre dana određenog za održavanje izbora.²⁹

5. Međusobni odnosi organa nadležnih za sprovođenje izbora u slučaju istovremenog raspisivanja izbora na centralnom nivou, nivou AP Vojvodine i jedinice lokalne samouprave

U slučaju istovremenog raspisivanja izbora na sva tri nivoa vlasti, može biti izmenjena struktura organa nadležnih za neposredno sprovođenje izbora, što znači da se može odstupiti od prethodno pomenute „strukture“ i izbora organa nadležnih za sprovođenje izbora. Takav slučaj se upravo desio

²⁸ Uporedi: *Zakon o lokalnim izborima*, „Sl. Glasnik RS“, br. 129/07, 34/10, čl. 13-14.

²⁹ Uporedi: *Zakon o lokalnim izborima*, „Sl. Glasnik RS“, br. 129/07, 34/10, čl. 16.

na prethodnim izborima koji su održani 11. maja 2008. godine. Do odstupanja, međutim, može doći samo na osnovu podzakonskih akata RIK-a (odluke, uputstva), koji se odnose na lokalnu samoupravu odnosno lokalne izbore, ali ne i na AP Vojvodinu, jer u slučaju istovremenog održavanja izbora za poslanike AP Vojvodine, relevantne podzakonske akte može doneti samo Pokrajinska izborna komisija.

Republička izborna komisija je, na osnovu odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika, najpre donela **Odluku o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine**, a na osnovu pomenutog zakona i ove odluke i **Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika**.³⁰

Odlukom je najpre predviđeno da će sve izbore koji su raspisani za 11. maj 2008. godine (iako Odluka govori o svim izborima, ona se odnosi samo na izbore za narodne poslanike NSRS i odbornike gradskih i opštinskih skupština), sprovoditi jedinstveni birački odbori. Jedinstveni birački odbor u stalnom sastavu čine predsednik, šest članova i njihovi zamenici. Predsednika, dva člana i tri zamenika člana biračkog odbora u stalnom sastavu imenuje Republička izborna komisija na predlog poslaničkih grupa, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Zamenika predsednika, četiri člana i tri zamenika člana biračkog odbora u stalnom sastavu imenuje Republička izborna komisija na osnovu rešenja opštinske, odnosno gradske izborne komisije. Prilikom donošenja rešenja o određivanju zamenika predsednika, članova i zamenika članova biračkog odbora u stalnom sastavu, opštinska izborna komisija dužna je da uvaži predloge odborničkih grupa, odnosno političkih stranaka i grupa građana koje su zastupljene u skupštini opštine. Broj zamenika predsednika, članova i zamenika članova u stalnom sastavu svih biračkih odbora na teritoriji određene opštine, odnosno grada, mora biti srazmeran zastupljenosti odborničkih grupa, odnosno političkih stranaka i grupa građana, u skupštini opštine, odnosno skupštini grada, na dan raspisivanja lokalnih izbora. U gradu Beogradu i gradu Nišu zamenika predsednika, četiri člana i tri zamenika člana biračkog odbora u stalnom sastavu imenuje Republička izborna komisija na osnovu rešenja Izborne komisije grada Beograda i Izborne komisije grada Niša. Prilikom donošenja rešenja o određivanju zamenika predsednika, članova i zamenika članova biračkog odbora u stalnom sastavu, Izborna komisija grada Beograda i Gradska izborna komisija u Nišu dužne su da uvaže predloge odborničkih grupa, odnosno političkih stranaka i grupa građana koje su zastupljene u Skupštini grada

³⁰ Uporedi: *Odluku o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine*, „Sl glasnik RS“, broj 27/08, *Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika*, „Sl glasnik RS“, broj 27/08.

Beograda, odnosno u Skupštini grada Niša. Članove i zamenike članova biračkih odbora u proširenom sastavu imenuje Republička izborna komisija na predlog podnositaca izbornih lista. Svaki podnositelj izborne liste može da predloži samo jednog člana i jednog zamenika člana u prošireni sastav biračkog odbora.³¹

Uputstvo o sprovođenju Zakona o izboru narodnih poslanika, u skladu sa ovim zakonom i prethodo pomenutom odlukom, utvrđuje da su organi nadležni za sprovođenje izbora (i centralnih i lokalnih) ***RIK i birački odbori***. Birački odbori su jedinstveni, i obavljaju poslove utvrđene Zakonom o izboru narodnih poslanika, Zakonom o lokalnim izborima, ovim Uputstvom kao i Pravilnikom o radu biračkih odbora. Uputstvo bliže određuje izbor u stalni i prošireni sastav biračkog odbora i bliže određuje brojne detalje koji su na opšti način određeni i prethodno pomenuti u Odluci.³²

U kontekstu prethodno pomenute „koordinacije“, treba pomenuti jednu odluku i jedno uputstvo Pokrajinske izborne komisije. ***Odlukom o poveravanju poslova opštinskoj, odnosno gradskoj izbirnoj komisiji za sprovođenje izbora za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine*** u 2008. godine. Njom je predviđeno da poslove izbirne komisije izborne jedinice za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, obavlja opštinska, odnosno gradska izbirna komisija obrazovana za sprovođenje lokalnih izbora. Sedište izbirne komisije izborne jedinice je u sedištu opštinske, odnosno gradske izbirne komisije.³³

Uputstvom o sprovođenju Odluke o izboru poslanika u Skupštinu APV, utvrđeno je da organi za sprovođenje izbora rade u stalnom i proširenom sastavu, u skladu sa Odlukom. Pokrajinska izbirna komisija odnosno izbirne komisije izbornih jedinica mogu za područje izbornih jedinica, odrediti jednog svog člana ili zamenika člana (u daljem tekstu: koordinator), koga će ovlastiti da u ime komisije obavlja određene poslove u vezi sa organizacijom i pripremom izbora. Ako opštinska odnosno gradska izbirna komisija obrazovana za izbor odbornika u skupštinu opštine odnosno grada, vrši poslove izbirne komisije izborne jedinice za izbor poslanika u Skupštinu, u prošireni sastav te komisije, ne mogu se imenovati predstavnici podnositaca potvrđenih i proglašenih izbornih lista odnosno podnositelja predloga kandidata, koji su već imenovali predstavnike u prošireni sastav

³¹ Uporedi: *Odluku o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine*, „Sl glasnik RS“, broj 27/08, čl. 5-7.

³² *Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika*, „Sl glasnik RS“, broj 27/08, čl. 10-21.

³³ Pokrajinska izbirna komisija, *Odluka o poveravanju poslova opštinskoj, odnosno gradskoj izbirnoj komisiji za sprovođenje izbora za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine* u 2008. godini od 20. marta 2008. godine.

prema propisima o lokalnim izborima. Ako birački odbor za izbor odbornika u skupštinu opštine odnosno grada vrši poslove biračkog odbora za izbor poslanika u Skupštinu, u prošireni sastav tog odbora, ne mogu se imenovati predstavnici podnositaca potvrđenih i proglašenih izbornih lista odnosno podnosioca predloga kandidata, koji su već imenovali predstavnike u prošireni sastav prema propisima o lokalnim izborima.³⁴

5. POSLOVI ORGANA NADLEŽNIH ZA SPROVOĐENJE IZBORA U SRBIJI

5.1. Poslovi organa nadležnih za sprovođenje izbora za poslanike NSRS (i predsednika Republike)

Iz pomenutog opštег ustavnog i zakonskog okvira koji se odnosi na državnu upravu, kao i pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije i odluka Skupštine AP Vojvodine u oblasti koja se odnosi na izbore, kao i iz načina izbora ovih organa, u organizacionom smislu, organi nadležni za sprovođenje izbora jesu *nezavisni i samostalni organi*, koji se ne bi mogli svrstati u tradicionalnu organizacionu strukturu organa koji proističu iz klasičnog koncepta podele vlasti. Međutim, ako se sagledaju nadležnosti ovih organa, oni poprimaju odlike organa (organizacionih oblika) koji obavljaju određene upravne delatnosti u skladu sa poslovima koje, u srpskom pravnom sistemu vrše (obavljaju) organi državne uprave.

To se pre svega, odnosi na tzv. „*izvršne poslove“ uprave*, tačnije, *izvršavanje zakona*, drugih propisa i opštih akata i tzv. „*druge stručne poslove*“ „Organji državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što *donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje (izvršni poslovi)*. Ostali stručni poslovi su poslovi organa državne uprave kojima oni prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga“³⁵

³⁴ Uporedi: Pokrajinska izborna komisija, *Uputstvo o sprovođenju Odluke o izboru poslanika u Skupštinu APV*, u 2008. godini od 20. marta i 14. aprila 2008. godine.

³⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Poslovi državne uprave u zakonodavstvu i novom Ustavu Republike Srbije*, Zbornik radova: *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom Evropske unije* (pravni, ekonomski i sociološki aspekti) Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.

Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika RIK obavlja sledeće poslove:

- (1) stara se o zakonitom sprovodenju izbora;
- (2) organizuje tehničku pripremu za izbore;
- (3) prati primenu i daje objašnjenja u vezi sa primenom ovog zakona, naročito o sprovodenju glasanja u inostranstvu;
- (4) utvrđuje jedinstvene standarde za izborni materijal;
- (5) propisuje obrasce i pravila za sprovođenje izbornih radnji propisanih ovim zakonom;
- (6) propisuje vrstu spreja koji se koristi na biračkom mestu;
- (7) određuje i oglašava u "Službenom glasniku Republike Srbije" broj i adresu biračkih mesta, najkasnije 20 dana pre dana određenog za održavanje izbora;
- (8) obrazuje biračke odbore i imenuje predsednika i članove biračkih odbora;
- (9) utvrđuje broj glasačkih listića za biračka mesta, overava ih i zajedno sa overenim izvodom iz biračkog spiska, zapisnički, predaje biračkim odborima;
- (10) određuje izborne akte koji joj se dostavljaju;
- (11) utvrđuje da li je izborna lista sastavljena i podneta u skladu sa ovim zakonom i proglašava;
- (12) donosi rešenje o proglašenju zbirne izborne liste;
- (13) određuje način čuvanja i rukovanja izbornim materijalom,
- (14) utvrđuje i objavljuje rezultate izbora,
- (15) utvrđuje broj mandata koji pripadaju svakoj izbornoj listi;
- (16) podnosi izveštaj Narodnoj skupštini Republike Srbije o sprovedenim izborima;
- (17) dostavlja podatke organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka;

(18) obavlja i druge poslove predvidene ovim zakonom.³⁶

Navedeni poslovi „centralne izborne komisije“ – RIK-a, kao što se može zapaziti, „korespondiraju“ sa poslovima i nadležnostima sličnih izbornih komisija u ranije pomenutim zemljama.

Navedeni poslovi bliže su razrađeni ovim zakonom, ali i drugim zakonima (npr. kada je reč o izboru za predsednika Republike u *Zakonu o predsedniku Republike*), kao i *Poslovnikom Republičke izborne komisije*.³⁷ Detaljan spisak ovlašćenja i obaveza RIK-a koje spadaju u delokrug njenih poslova može se pronaći i u Informatoru o radu Republičke izborne komisije.³⁸

5.2. Poslovi Republičke izborne komisije i biračkih odbora kao poslovi uprave (administracije)

Brojni poslovi RIK-a, imaju „karakter prethodno pomenutih „izvršnih“ poslova uprave.“

Staranje o zakonitom sprovođenju izbora, svakako možemo posmatrati kao posao RIK-a u okviru koga RIK donosi *propise kao podzakonske akte* (npr. pravilnike, uputstva, odluke opštег karaktera), upravne akte (npr. rešenja) vrši instancioni upravni nadzor (nad biračkim odborima), preduzima upravne radnje (npr. i ali pored pomenutih izvršnih vrši i *stručne poslove*, kao poslove uprave (npr. što se smatra krugom poslova organa državne uprave koje organ državne uprave donosi na osnovu poverenog „normativnog“ ovlašćenja, kao što su to na primer: *Odluku o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine, Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika, Pravila o radu biračkih odbora za koordinirano sprovođenje svih izbora raspisanih za maj 2008. godine* i dr.

Obavljajući svoje poslove, RIK donosi i *upravne akte*, kao pojedinačne pravne akte kojima „uprava“ autoritativno odlučuje o pravima i obavezama u pojedinačnom slučaju (autoritativne aktivnosti uprave). Upravni akt bi na primer, bilo rešenje o proglašenju izborne liste ili *rešenje o odbijanju izborne liste* ili *zaključak o otklanjanju smetnji za proglašenje*

³⁶ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003. odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.), Sl. glasnik RS „br. 36/11, čl. 34.

³⁷ Uporedi: Republička izborna komisija, *Poslovnik Republičke izborne komisije*, „Sl. glasnik RS“ br. 28/08, čl. 11.

³⁸ Republička izborna komisija, *Informator o radu Republičke izborne komisije*, str. 20-23. Ovaj Informator se može pronaći na web prezentaciji RIK-a: <http://www.rik.parlament.gov.rs>

izborne liste. Isto se odnosi i na rešenje o ponavljanju glasanja (na biračkom mestu)³⁹

U vezi sa donošenjem upravnog akta, posebno treba spomenuti postupak zaštite biračkog prava koji je utvrđen ovim zakonom, a kojim je obuhvaćen i jedan oblik specifičnog „upravnog“ nadzora nad **odlukama, radnjama i propustima učinjenim** od strane biračkog odbora u postupku izbora. Naime, svaki birač može podneti prigovor odluke, radnje ili propusta biračkog odbora RIK-u. Mogli bismo reći, da je ovaj postupak specifičan „upravni“ postupak, u kome Republička izborna komisija, u postupku „instancione“ kontrole odlučuje o odluci, propustima ili radnji biračkog odbora. RIK može da u roku od 48 časova od prijema prigovora, poništiti odluku ili radnju **rešenjem**, a ako ne doneše rešenje, smatraće se da je prigovor **usvojen** (pozitivna presumpcija kod instituta poznatijeg kao „čutanje uprave“). Specifičnost ovog „prigovora“, jeste što on ima znatno šire značenje nego što je to slučaj sa žalbom prema Zakonu o opštem upravnom postupku, koja se može izjaviti samo na prvostepeni upravni akt (odluku – rešenje) hijerarhijski nižeg organa. Prigovor, kao što vidimo, može biti izjavljen i na radnju organa (upravnu radnju), a ne samo na upravni akt. Međutim, Poslovnikom RIK-a, jasno je utvrđeno da se na postupak po prigovoru shodno primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku. Protiv svakog rešenja RIK-a u vezi sa zaštitom biračkog prava može se izjaviti **žalba** nadležnom sudu, pri čemu se na postupak pred sudom, shodno primenjuju pravila zakona kojim se uređuje upravni spor. I ovde imamo nekoliko značajnih odstupanja: upravni spor prema uobičajenoj proceduri pokreće tužbom (a ne žalbom) a nakon donete sudske odluke ne mogu izjaviti pravna sredstava kao što je to uobičajeno u upravnom sporu (što znači da odluka suda postaje konačna i izvršna momentom donošenja).⁴⁰

5.3. Poslovi izbornih komisija i biračkih odbora u AP Vojvodina i jedinicama lokalne samouprave i poslovi uprave (administracije)

S druge strane, RIK, vršeći poslove iz svog delokruga preduzima i „materijalne akte uprave“, tačnije raznorodne radnje koje obuhvataju dokumentovanje, saopštavanje, primanje izjava... . Tako je na primer, prema izričitoj zakonskoj odredbi, RIK (i birački odbor) dužan da **obaveštava** građane o biračkom pravu i načinu zaštite biračkog prava. Slično je

³⁹ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003. odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.), Sl. gasnik RS „br. 36/11, čl. 44-46, čl. 90 i dr.*

⁴⁰ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon i 85/2005 - dr. zakon), „Sl. gasnik RS“ br. 36/11; Poslovnik Republičke izborne komisije, „Sl. glasnik RS“ br. 28/08, čl. 22.*

predviđeno i drugom odredbom Zakona kojom je predviđeno, da od završetka glasanja do objavljivanja rezultata izbora, Republička izborna komisija objavljuje preko sredstava ***obaveštavanja*** privremene podatke o rezultatima izbora.⁴¹ RIK pored obaveštavanja preduzima i različite radnje primanja izjava kao oblika „***upravnih radnji***“ (npr. primanje prigovora, o kome je prethodno bilo reči).

S druge strane, posao ***biračkog odbora***, kao organa nadležnog za sprovodenje izbora, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika je da:

- (1) neposredno sprovodi glasanje na biračkom mestu;
- (2) obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja;
- (3) utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu;
- (4) stara se o održavanju reda na biračkom mestu za vreme glasanja;
- (5) obavlja druge poslove određene ovim zakonom.⁴²

Bliža pravila o radu biračkog odbora propisuje Republička izborna komisija.⁴³

Funkcije i poslovi biračkog odbora korespondiraju sa sličnim telima koja postoje u drugim zemljama. Na ovom mestu, ukazujemo samo da birački odbor, obavlja čitav niz radnji, koje, same po sebi, predstavljaju materijalne akte uprave odnosno upravne radnje, uključujući i legitimisanje ili na primer, korišćenje specijalnog spreja u funkciju sprovodenja izbora, ili održavanje reda na biračkom mestu za vreme glasanja (većina od njih ima karakter tzv. „***prinudnih upravnih radnji***“), sačinjava zapisnik o rezultatima izbora na biračkom mestu (u ovom kontekstu zapisnik ima karakter javne isprave – kao jedne od ***upravnih radnji dokumentovanja***) i dr. Birački odbor je znači „neposredni izvršilac“ odnosno „sprovodilac“ zakona kojim se uređuje oblast izbora, i kao takav, svakako da obavlja upravne, pre svega tzv. „izvršne“ poslove, ali i sa njima povezane ***stručne poslove*** što su „postulati“ rada organa uprave.

⁴¹ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.), „Sl. gasnik RS“ br. 36/11, čl. 93 i čl. 86.

⁴² Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 odluka USRS, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005. i 85/2005.), „Sl. gasnik RS“ br. 36/11, čl. 37.

⁴³ Uporedi: Republička izborna komisija, *Pravila o radu biračkih odbora za koordinirano sprovodenje svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine*, od 24. 03. 2008. godine.

Na sličan način pokrajinskim propisima, i Zakonom o lokalnim izborima, utvrđeni su poslovi komisija, odnosno odbora nadležnih za sprovođenje pokrajinskih i lokalnih izbora. Zato ćemo na ovom mestu pomenuti samo njihove nadležnosti, bez ulaženja u njihovo „preispitivanje“ kakav je odnos njihovih poslova sa „poslovima uprave“, jer su oni u velikoj meri slični i identični kao i prethodno pomenuti poslovi organa nadležnih za sprovođenje izbora za narodne poslanike u NSRS (odnosno predsednika Republike).

Na „pokrajinskom nivou“, **Pokrajinska izborna komisija** se: (1) stara o sprovođenju izbora u skladu sa odlukom; (2) usklađuje rad i vrši nadzor nad radom izbornih komisija u izbornim jedinicama i daje im uputstva u pogledu sprovođenja postupka izbora poslanika; (3) propisuje obrasce od značaja za rad organa za sprovođenje izbora, način dostavljanja podataka komisiji i donosi akte za vršenje izbornih radnji propisanih odlukom; (4) daje objašnjenja o primeni odredaba odluke; (5) propisuje način oglašavanja liste kandidata u izbornoj jedinici; (6) objavljuje ukupne rezultate izbora; (7) podnosi Skupštini izveštaje o sprovedenim izborima; (8) vrši i druge poslove određene propisima.

Izborna komisija izborne jedinice u APV se: (1) stara o sprovođenju izbora u izbornoj jedinici; (2) određuje biračka mesta; (3) obrazuje biračke odbore i imenuje njihove članove; (4) utvrđuje da li su predlozi kandidata sačinjeni i podneti u skladu sa odlukom o izboru narodnih poslanika; (5) utvrđuje i oglašava listu kandidata za celu izbornu jedinicu; (6) utvrđuje broj glasačkih listića za biračka mesta i zapisnički ih predaje biračkim odborima; (7) utvrđuje rezultate izbora i proglašava koji je kandidat izabran za poslanika u toj izbornoj jedinici; (8) organizuje tehničke pripreme za izbor poslanika; (9) dostavlja podatke o izborima organima nadležnim za prikupljanje podataka i (10) Obavlja i druge poslove.

Birački odbori, pri izboru za poslanike Skupštine AP Vojvodina, neposredno sprovode glasanje na biračkom mestu, obezbeđuju tajnost glasanja, utvrđuju rezultate i staraju se o održavanju reda na biračkom mestu.

Poslovi organa nadležnih za sprovođenje lokalnih izbora, „podeljeni“ su na poslove izborne komisije (lokalne) i biračkog odbora.

Izborna komisija (gradska, opštinska): (1) stara se o zakonitosti sprovođenja izbora odbornika; (2) određuje biračka mesta, pri čemu naročito vodi računa o ravnomernoj raspoređenosti birača na biračkim mestima i o dostupnosti biračkog mesta biračima; (3) određuje biračke odbore i imenuje njihove članove; (4) daje uputstva biračkim odborima u pogledu sprovođenja postupka izbora odbornika; (5) propisuje obrasce i organizuje tehničke pripreme za sprovođenje izbora za odbornike; (6) utvrđuje da li su izborne

liste sačinjene i podnete u skladu sa propisima o izboru odbornika; (7) proglašava izborne liste; (8) utvrđuje oblik i izgled glasačkih listića, broj glasačkih listića za biračka mesta i zapisnički ih predaje biračkim odborima; (9) utvrđuje i objavljuje ukupne rezultate izbora odbornika; (10) podnosi izveštaj skupštini jedinice lokalne samouprave o sprovedenim izborima za odbornike; (11) dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave i republičkom organu nadležnom za poslove statistike podatke o sprovodenju i rezultatima izbora za odbornike, neposredno po završetku izbora; (12) obavlja i druge poslove određene propisima o izboru odbornika.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje, obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja, utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu i obavlja druge poslove određene zakonom. Birački odbor se stara o održavanju reda na biračkom mestu za vreme glasanja. Bliža pravila o radu biračkog odbora određuje izborna komisija.

U kontekstu „upravnih poslova“ Republičke izborne komisije i biračkih odbora o kojima je prethodno bilo reči, i shodno činjenici da i organi nadležni za sprovođenje izbora na teritoriji AP Vojvodina i izbora za opštinske/gradske skupštine imaju slične nadležnosti i ovlašćenja, logično je *da jedan deo poslova uprave, obavljaju i organi nadležni za sprovođenje izbora na nižim nivoima vlasti*.

Z A K Lj U Č A K

I u stranoj i u domaćoj literaturi, uobičajen naziv za organe nadležne za sprovođenje izbora je „**izborna administracija**“

U *organizacionom smislu*, organi nadležni za sprovođenje izbora nemaju mnogo veze sa organizacionim oblicima organa državne uprave u Srbiji, u pozitivno-pravnom kontekstu. Članove izborne komisije po pravilu, bez obzira na nivo vlasti na kome se formiraju *imenuje parlament* (centralni, federalni, lokalni), a biračke odbore, kao organe neposredno nadležnih za sprovođenje izbora po pravilu imenuju komisije (najčešće od predstavnika političkih stranaka koje učestvuju na izborima). Prema tome centralni organ izvršne vlasti (npr. vlada na centralnom nivou, ili na primer izvršni organi na lokalnom nivou), nemaju uticaj ni na njihovo imenovanje, a još manje njihovu kontrolu (političku i pravnu), te ih nikako ne možemo posmatrati posebnom organizacionom podstrukturu u okviru „*izvršne vlasti*“. Organi nadležni za sprovođenje izbora ni po svojoj *unutrašnjoj organizacionoj stруктури* ne podsećaju na organe uprave, a birački odbori i nisu „stalna tela“ (organi), već se formiraju neposredno pre i raspuštaju nakon sprovođenja izbora.

Međutim, ako se podje od „funkcija“, odnosno poslova i delatnosti organa državne uprave shodno pozitivno pravnim propisima, postaje jasno da organi nadležni za sprovođenje izbora obavljaju ***izvršne, stručne a često i druge poslove organa državne uprave***. Posmatrano u kontekstu teorijskog pojma uprave u funkcionalnom smislu, organi nadležni za sprovođenje izbora ***jesu izborna administracija*** odnosno organi za brojnim upravnim nadležnostima.

Ključni problem za takvo faktičko određenje, međutim, proističe iz srpskog pozitivnog prava koje ne definiše i ne određuje pojam „***javna uprava***“ ni u ***funkcionalnom ni u organizacionom smislu***. Jednostavno, njega srpsko pozitivno pravo „***ne prepoznaje***“. Ustav Republike Srbije iako posredno širi krug subjekata koji obavljaju upravne delatnosti na brojne „entitete“ kojima je povereno vršenje „***poslova uprave***“ ne utvrđuje zajednički, pozitivno-pravni izraz za sve njene „vršioce“, iako bi to značajno doprinelo jasnjem prepoznavanju organizacionih oblika „organa uprave“ u širem značenju, i obezbedilo „faktičko priznanje“ ***izborne administracije, kao specifične vrste organa (tela), koja obavljaju upravne delatnosti***.

Dejan Milenković, Ph. D
Assistant Professor,
Faculty of Political Sciences,
University of Belgrade

THE COMPETENT AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR THE CONDUCT OF ELECTIONS – TERM AND TYPES OF ELECTORAL ADMINISTRATION IN SERBIA

Summary

In each country, based uponon a democratic legitimacy of the authority which "pumps" through free and fair elections, a special structure of bodies competent to conduct the elections is appearing (electoral bodies). They are now often defined as one of the forms of "the authority of fourth power", and their number, structure, nature and competences depend on different national legislations. In Serbia, electoral bodies are numerous and depend on the internal territorial organization of Serbia and on the elections which are called for. In Serbia, but worldwide as well, these bodies are often called "the election administration". The question that appears is whether this name is justified and whether it can or should be used. If we start from the "functions", i.e. from the work and activities of the state administration bodies according the present legal framework in Serbia, it becomes clearer that the electoral bodies are conducting the executive, professional and often the other activities of the state administration bodies. In this context, from the standpoint of the functional concept of the administration in a theoretical sense, which considers the "administrative bodies" as all entities that perform administrative activities, there is justification for the use of the term "the election administration", although this term, as well as the term public administration, is not positive-legal concepts in the Republic of Serbia.

Key words: public administration electoral bodies, election administration, electoral commissions, competence, organization.

Mr Katarina Jovičić¹

Andelka Plavšić-Nešić²

LJUDSKA I IZBORNA PRAVA

Politička prava građanima obezbeđuju učešće u političkom životu države i vršenju javnih poslova. U grupi političkih prava nesumnjivo najznačajnije mesto pripada izbornom pravu, koje građanima omogućava da u tom procesu izražavaju svoju volju neposredno i/ili putem izabranih predstavnika. U pitanju su osnovna ljudska prava, proglašena i zaštićena brojnim dokumentima i određenje ljudskih prava, njihova evolucija. Osnovna načela i klasifikacije razmatraju se u prvom delu ovog rada. Drugi deo rada ima za predmet izborne pravne, kao skup prava građana koja oni realizuju tokom izbora, pa je to pitanje obrađeno razmatranjem biračkog i drugih posebnih prava koje čine njegovu sadržinu. Izborne pravne građane proglašuju već prve istorijske deklaracije o slobodama i pravima građana, a danas se ono uređuje međunarodnim ugovorima kao i odgovarajućim propisima unutar država. Izvori ljudskih i izbornih prava su tema trećeg dela rada, u kome su predstavljeni najznačajniji univerzalni i regionalni sistemi zaštite ljudskih i izbornih prava, kao i izvori tih prava u Republici Srbiji. Imajući u vidu da međunarodni izvori ljudskih i izbornih prava nisu isti po formi i pravnoj snazi, ukazuje se na njihove najznačajnije razlike.

Ključne reči: ljudska prava, politička prava, izborne pravne, biračko pravo, izvori ljudskih i izbornih prava.

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

² Dipl. pravnik, Beograd

Ljudska prava se u pravnoj literaturi obično određuju kao skup prava i sloboda koja pripadaju svim ljudima.³ Istiće se da su ona neotuđiva i jednaka, te da svako ko je rođen kao čovek ima ista ljudska prava i slobode kao i sva druga ljudska bića. U tom smislu ljudska prava su i univerzalna prava, jer važe za sve ljude ma gde se nalazili.⁴ Tradicionalno, ljudska prava su smatrana najvišim moralnim pravima, ali su vremenom, još od doba pozognog feudalizma, neka od njih počela da se proklamuju i garantuju kao prava građana u političko-pravnim dokumentima,⁵ što je istovremeno ograničilo absolutizam i arbiternost vlasti.

Od tih prvih dokumenata pa do danas su proklamovani i usvojeni brojni političko-pravni i pravni akti, koji uređuju ljudska prava na međunarodnom i unutrašnjem nivou. Liste prava koje oni sadrže predstavljaju «...skup minimalnih moralno-političkih zahteva prirodnopravnog karaktera koje svaki pojedinac poseduje ili bi trebalo da ih poseduje u odnosu na državnu vlast i društvo u kome živi».⁶ Te liste danas uobičajeno obuhvataju brojna, a ne nekolika prava koja se, prateći listu ljudskih prava utvrđenu Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima Organizacije ujedinjenih nacija (OUN) iz 1948. godine⁷ na kojoj se temelje gotovo svi savremeni izvori ljudskih prava, prema predmetu mogu podeliti na

³ Gajin, S., *Ljudska prava (pravno-sistemski okvir)*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Centar za unapredavanje pravnih studija i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2011, str. 15; «Ljudska prava su univerzalno prihvaćeni principi i pravila koja stvaraju mogućnost za svakog člana ljudske porodice da realizuje svoj puni potencijal i živi u atmosferi slobode, pravde i mira», Lawson, E., Bertucci, M. L., *Encyclopedia of Human Rights*, 2nd ed., Taylor & Francis, Oxford, 1996, str. 711, navedeno prema Gajin, S., ibidem i «Ljudska prava su urođena prava svakog ljudskog bića» Dimitrijević, V., i dr., *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006, str. 36.

⁴ O univerzalnosti, jednakosti i neotuđivosti ljudskih prava videti više: Donnelly, J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2nd ed., Cornell University Press, 2003, str. 10 i dalje.

⁵ U tom smislu je posebno značajna engleska *Magna Charta Libertatum* (Velika povelja slobode) od 15. juna 1215. godine, kojim je absolutni monarh, po prvi put, priznao plemstvu određena prava i slobode. Posle nje su u Engleskoj, ali i šire, usvajani i drugi slični dokumenti, na primer, *Petition of Right* (Peticija o pravima) od 1628. godine, *Agreement of the People* od 1647. godine, *Habeas Corpus Act* od 1679. godine, *Bill of Rights* od 1689. godine i *Act of Settlement* od 1701. godine.

⁶ Radonjić, R., *Socijalna kohezija i ljudska prava*, u, Vučinić, N., i dr. (ured.), Ljudska prava za nepravnike, Podgorica, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003, str. 243-256.

⁷ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (*The Universal Declaration on Human Rights*) usvojena je i proklamovana rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 217(III) od 10. decembra 1948. godine «... kao zajednički cilj kome teže svi narodi i sve nacije...». Tekst Deklaracije dostupan je na <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

građanska i politička prava,⁸ s jedne strane, i kulturna, socijalna i ekonomski prava, s druge.⁹

Građanska i politička prava poznata su još od prvih istorijskih deklaracija o ljudskim pravima i smatraju se osnovnim,¹⁰ prirodnim pravima koja čovek stiče rođenjem, te nezavisnim od formalnog prava koje stvara država. Politička prava, posebno, imaju za cilj da obezbede uslove u kojima svaki pojedinac može nesmetano da učestvuje u političkom životu zajednice u kojoj živi. U grupi političkih prava nesumnjivo najznačajnije mesto pripada izbornom pravu, koje omogućava učestvovanje u političkom životu preko izabranih predstavnika i/ili neposredno, a to se ostvaruje putem više prava i sloboda, pre svih prava građanina da bira i da bude biran, prava da učestvuje u kandidovanju i da ističe kandidate, slobode misli, slobode javnog informisanja, slobode udruživanja ili organizovanja i dr.

1. LJUDSKA PRAVA

Procesi demokratizacije, nastanka i razvoja političkih sloboda kao sastavnog dela ljudskih prava, posebno su izraženi krajem XVIII i u prvoj polovini XIX veka. Vizija nove slobode se u tom periodu proklamuje u dokumentima novog tipa, oličenih pre svih u američkoj *Deklaraciji nezavisnosti* od 1776. godine¹¹ i francuskoj *Deklaraciji o pravima čoveka i građanina* od 1789. godine,¹² kojima započinje konstitucionalizacija osnovnih prava čoveka,¹³ ali se istovremeno uspostavljuju i temeljna načela

⁸ Građanskim i političkim pravima se utvrđuje pravni položaj pojedinca prema organima vlasti, organizovanim na demokratskim načelima i nema demokratskog društva bez proklamovanja i poštovanja ljudskih prava. Zbog toga, ljudska prava jesu i instrument ograničenja državne vlasti.

⁹ Država je i ekonomski, socijalni i kulturni zajednica, pa su ljudska prava zajemčena i u tim društvenim oblastima, sa određenim socijalnim i drugim ciljevima a radi ostvarivanja socijalne pravde.

¹⁰ Osnovna prava čoveka su «...vrednosti koje su svojstvene svakom ljudskom biću, koje obezbeđuju njegovu autonomiju i dostojanstvo» (Radonjić, R., op. cit.), sastavni su deo pravnog poretku države i predstavljaju osnov demokratije društva i države i principa vladavine prava i pravne države.

¹¹ *United States Declaration of Independence*.

¹² *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Reč je o jednom od osnovnih dokumenata Francuske revolucije, koji je usvojila Ustavotvorna skupština 26. avgusta 1789. godine. Ova deklaracija predstavlja preteču francuskog ustava i značajna je, pre svega, po tome jer na idejama prosvetiteljske filozofije XVIII veka, po prvi put na evropskom kontinentu proklamuje osnovne slobode i prava građana, što je doprinelo širenju ideje o ljudskim pravima, ali i razvoju svesti o tome da ta prava prevazilaze okvire nacionalnih država i da njihovo trajanje ne može biti vremenski ograničeno.

¹³ Ideja pisanih i formalnih ustava je rezultat političke pobede građanske klase, koju je iznela buržoazija vođena ekonomskim interesom da sruši feudalni poredak.

organizacije i funkcionisanja državne vlasti. Proces stvaranja građanskog društva značajan je ne samo za ljudska prava, već i za nastanak i razvoj ustavnosti jer su u tom periodu nastali i prvi pisani ustavi, pre svih Ustav Sjedinjenih Američkih Država od 1787. godine¹⁴ i Ustav Francuske od 1791. godine.¹⁵ Ovi, kao i drugi ustavi koji su tokom vremena usvajani u državama u kojima je pobedila politika liberalnog građanstva, pravno su potvrdili pobjedu te ideje i promovisali su osnovna ljudska prava kao jedno od njenih polazišta. Konstitucionalizacija ljudskih prava, odnosno unošenje liste ljudskih prava u ustave kao pravne akte najveće snage, značajno je uticala na razvoj tih prava, širenje korpusa ustavnih prava čoveka, kao i na njihovu internacionalizaciju.

Ustavna garantija prava i sloboda čoveka i građanina uz ograničavanje državne vlasti danas je standard u modernim demokratijama. Ljudskim i građanskim pravima i slobodama utvrđuje se pravni položaj pojedinca prema organima vlasti, organizovanim na demokratskim načelima, jer nema demokratije društva i vladavine prava bez proklamovanja i poštovanja ljudskih prava. Zato je prvo značenje ljudskih prava da su ona instrument ograničenja državne vlasti jer uspostavljaju privatnu sferu pojedinca gde država ne može da se meša.¹⁶ Građani raspolažu instrumentima da se odupru preteranoj i/ili nasilničkoj vlasti, pa ljudska prava predstavljaju i prava suprotstavljanja, odnosno slobode suprotstavljanja. Sem toga, pošto je država i ekomska, socijalna i kulturna zajednica, ljudska prava su zajemčena i u tim društvenim oblastima, sa određenim socijalnim i drugim ciljevima radi ostvarivanja socijalne pravde. Pored ovih, tradicionalnih ljudskih prava, ustavni katalozi ljudskih prava su u određenoj meri promenili

¹⁴ Ustav SAD je najstariji važeći ustav i kao takav postao je izvor ideja i inspiracija za donošenje drugih ustava u svetu. Stupio je na snagu 1789. godine, ima sedam članova i 26 amandmana, pri čemu je Povelja o pravima (*Bill of Rights*) ratifikovana 1791. godine i obuhvata prvih deset ustavnih amandamana. Videti više: Plavšić-Nešić, A., *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, u, Pravni život, br. 12/03, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2003, str. 829-842.

¹⁵ Francuska se smatra kolevkom evropske ustavnosti, uprkos tome što to nije prvi ustav na teritoriji Evrope (četiri meseca pre njega je donet poljski ustav), zbog uticaja koji je imao na uspostavljanje ustavnosti u Evropi. Donet je dve godine posle usvajanja Deklaracije o pravima čoveka i građanina (koja je njegov sastavni deo), a značaj se ogleda posebno u tome što je ukinuo feudalne privilegije, proklamovao nacionalnu suverenost i uveo predstavnički sistem.

¹⁶ Ova, privatna sfera obuhvata, pre svega, lična prava ili prava granice, odnosno slobode granice, kojima se u okviru građanskih prava obezbeđuje privatna ličnost, kao i politička i ekomska prava, koja građaninu garantuju učešće u javnom životu zajednice i prava koja se odnose na svojinu i radni položaj.

i/ili proširili svoj obim i sadržaj, pa se proklamuju i druga prava, poznata kao ljudska prava treće generacije.¹⁷

Međutim, iako su ljudska prava proklamovana i zaštićena odgovarajućim dokumentima, suštinsko pitanje je koliko se ona stvarno poštuju i da li pojedinci imaju mogućnost da ih ostvaruju. U tom smislu, od izuzetnog značaja su društveni uslovi za ostvarivanje ljudskih prava, mehanizmi njihove zaštite i utvrđena pravna sredstva. Jednakost ljudi je opšte načelo koje se danas odnosi na utvrđivanje i ostvarivanje ljudskih prava, što se razlikuje od ranije proklamovanih ovih prava samo pojedinim, privilegovanim grupama i/ili pojedinim pripadnicima zajednice. Načelo jednakosti se u praksi najčešće iskazuje kao zabrana diskriminacije, jer se njime zabranjuje neopravданo razlikovanje među ljudima na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnog ili društvenog porekla, političkog ili drugog mišljenja, imovinskog statusa ili drugih okolnosti. Svakome pripadaju sva proklamovana i zajemčena prava i slobode, pa je od vitalnog intresa da jednakost ljudi mora biti ne samo formalna, već i zaista stvarna. Zato nepovredivost ljudskih prava mora da bude garantovana i na odgovarajući način zaštićena.¹⁸

Opšte načelo zloupotrebe ljudskih prava, odnosno njihovog korišćenja na štetu prava i sloboda drugih ljudi, kao opštih civilizacijskih i globalnih demokratskih postulata i vrednosti, ne dozvoljava nikome da se poziva na ljudska prava kako bi ih koristio u destruktivne svrhe, na primer, za napad, rušenje ili ugrožavanje demokratskog društva, pravne države i njenog ustavnog i pravnog poretka. Pitanje zloupotrebe ljudskih prava je, stoga, vezano i za njihovo ograničenje radi zaštite demokratskog društva i državnih interesa. U tom smislu, osnovna prava čoveka, ukoliko se izuzme koncept naddržavnih prava, mogu, pod određenim utvrđenim uslovima, da budu ograničena i ukinuta, a s obzirom da se ljudska prava garantuju ustavom, pa tako i ustavne forme njihovog ograničenja mogu biti različite. S tim u vezi se naglašava da se u demokratskim državama, na osnovu ustavom utvrđenih odredbi, suspendovanje ili privremeno ukidanje osnovnih prava dešava u vanrednim okolnostima – stanje pripravnosti, vanredno stanje, neposredna

¹⁷ Videti: infra note 18.

¹⁸ Videti: Čok, V., *Ravnopravnost žene u sistemu prava čoveka*, u, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 59/89, Zagreb, 1989, Dimitrijević, V., *Odredbe o nediskriminaciji u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima*, u, Analji Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3/91, Beograd, 1991, Bojić, Z., *Ustavno sudstvo i zaštita individualnih prava i sloboda*, u, Pravni život, br. 12/02, Udrženje pravnika Srbije, Beograd, 2002, Dokmanović, M., *Ostvarivanje ženskih političkih prava kao postulata demokratije*, u, Pravni život, br. 12/03, Carić, S., *Ustrovi za prihvatljivost predstavke podnete Evropskom sudu za ljudska prava*, u, Pravni život, br. 12/06 i Baillet, F., *Uticaj Evropske konvencije o ljudskim pravima na francusku sudsку praksu*, u, Pravni život, br. 12/02.

ratna opasnost, ratno stanje i dr., odnosno stanje državne nužde je predviđeno u većini ustava.¹⁹

U pravnoj teoriji ljudska prava se mogu deliti prema različitim kriterijumima, kao na primer prema: vremenu nastanka (prava prve, druge i treće generacije),²⁰ međusobnom odnosu između pojedinca, odnosno građanina i države (prava negativnog, prava pozitivnog i prava aktivnog statusa),²¹ predmetu koji se štiti (lična, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava) i sadržaju, funkciji i pravnom dejstvu (liberalna, osnovna ili lična prava, politička prava i socijalna prava prema državi).²²

2. IZBORNO PRAVO KAO POLITIČKO PRAVO

Politička prava, koja se svrstavaju u osnovna prava čoveka,²³ dobijaju punu afirmaciju krajem XIX i početkom XX veka jer su, sa ličnim pravima

¹⁹ Videti više: Berezlev, I., *Ljudske slobode u vanrednom stanju*, Pravni život, br.14/07, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2007, str. 631-644. O opštim načelima ljudskih prava videti više: Dimitrijević, V. i dr. *Međunarodno pravo ljudskih prava*, op. cit, str. 110-125.

²⁰ Prava prve generacije su istorijski posmatrano najranije nastala (XVII i XVIII vek) i obuhvataju lična, građanska i politička prava; prava druge generacije su ekonomska, socijalna i kulturna prava (njihov nastanak se vezuje za XIX vek), a prava treće generacije su tzv. prava solidarnosti, na primer, pravo na mir, razvoj, zdravu životnu sredinu i dr. (XX vek). Videti više: Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 461-462.

²¹ Prava negativnog statusa (prava slobode) obuhvataju prava građana u koja država ne može da se meša, odnosno, država mora da se uzdrži od intervencije u sferi tih prava, na primer, lična i politička prava. Suprotno tome, prava pozitivnog statusa obuhvataju ona prava koja se realizuju uz aktivno delovanje države, pa građani mogu da zahtevaju od države da deluje u njihovu korist. Prava aktivnog statusa obuhvataju prava građana da aktivno učestvuju u vršenju javnih poslova. Videti više: Marković, R., ibidem.

²² Liberalna prava se po novijem stanovištu mogu klasifikovati na: prava slobode (područje individualne slobode), odnosno individualna lična i individualna komunikativna prava; prava jednakosti, koja obezbeđuju jednakost postupanja države prema svim građanima, kao i prava pravde – *status activus processualis*, kao garantija pravne zaštite ili pravnog postupka. Socijalna prava prema državi treba da ekonomski omoguće egzistenciju dostačnoj čoveka i politička prava, koja se, po pravilu, priznaju državljanima. Videti više: Stojanović, D., *Ustavno pravo*, knj. 1, SVEN, Niš, 2009, str. 305- 310.

Pored pomenutih, navode se i druge klasifikacije ljudskih prava. Tako, na primer, prema: načinu uredenja – zakonska i etička; načinu zaštite - ustavna i zakonska; obuhvatu u nacionalnim ili međunarodnim izvorima - nacionalna i internacionalna; personalnom važenju - prava čoveka (ljudska prava) i prava građanina (državljana); nosiocu, odnosno subjektu - individualna (pojedinačna) i kolektivna (grupna) i normativnom i činjeničnom (stvarnom) stanju ljudska prava su formalna i stvarna itd.

²³ Osnovna prava, koja se označavaju i kao izvorna, nezastariva, neotudiva, prirodna itd. prava, garantovana su i zaštićena, po pravilu, ustavom kao pravnim aktom najviše snage i kao takva imaju primat nad unutrašnjim i međunarodnim pravom. Reč je o ljudskim pravima prve generacije, proglašenim još u najstarijim aktima o ljudskim pravima.

čoveka i građanina, tekovina liberalne demokratije građanskog društva i ustavne i pravne države, kao i proklamovanih političkih sloboda i narodnog, odnosno građanskog suvereniteta.²⁴ Ova prava, koja se označavaju i kao prava učestvovanja ili prava participacije, odnose se na različite oblike učešća građana u javnom, političkom životu države. Predstavljaju prava pojedinca – građanina na demokratiju, putem kojih se ostvaruje učestvovanje u: stvaranju državne volje (biračko pravo), konstituisanju organa državne vlasti (izbori), izražavanju ličnog stava i mišljenja o javnim poslovima (sloboda štampe, zbora i udruživanja, pravo na peticiju), neposrednom odlučivanju (referendum, narodna inicijativa), kontroli državne vlasti i rada njenih organa (putem opoziva) i dr. «Politička prava, kao zbirno pravo građana na demokratiju, imaju presudan značaj za uspostavljanje legitimne državne vlasti i pluralističkog društvenog poretku.»²⁵

Sa nastankom demokratskog društva i moderne, građanske države započinje i razvoj izbornog prava, kao najvažnijeg političkog prava. Njegova evolucija, prema Rokanovoj klasifikaciji, može se posmatrati kroz pet faza. U prvoj fazi pravo glasa je bilo staleško budući da je pripadnost određenom staležu predstavljala osnov političkog državljanstva. U drugoj fazi razvoja izbornog prava uvedeni su novi, pravni i imovinski kriterijumi za određenje statusa birača pa su, po pravilu, samo muškarci koji poseduju određenu imovinu ili plaćaju porez određene visine imali pravo da učestvuju u izborima. Treća faza je karakteristična po tome što se izborno pravo priznavalo svim odraslim muškarcima, ali njihovo glasanje nije bilo jednak vrednovano, već su pojedine kategorije birača (prema bogatstvu, obrazovanju i dr.) mogle da koriste višestruko pravo glasa. Četvrta i peta faza u razvoju izbornog prava karakteristične su po uvođenju principa jednakosti izbornog prava i pravila da jedan čovek ima jedan glas, pri čemu je u četvrtoj fazi to važilo samo za muškarce, dok je tek u petoj došlo do emancipacije žena i stvaranja formalno-pravnih uslova da i one dobiju pravo glasa.²⁶

²⁴ «Čovek ne može biti državljanin koji ravnopravno participira u političkim poslovima ukoliko nije slobodan građanin zaštićen korpusom ličnih prava». Jovanović, P., Dimitrijević, N., Popović, M., *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 1998, str. 108.

²⁵ Stojanović, D., op. cit, str. 351.

²⁶ Prva faza se označava i kao staleško pravo glasa, druga kao cenzusno biračko pravo, treća kao pluralno ili kumulativno biračko pravo. Ovde treba imati u vidu da su procese razvoja izbornog prava u pojedinačnim državama obeležile njihove individualne osobenosti, ali da je najveći broj njih, po pravilu, prošao kroz sve navedene faze tog procesa. O ovome videti više: Rokkan, S., *Citizens, Elections, Parties:Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, McKay, New York, 1970. O razvoju izbornog prava od ograničenog do opšteg i nejednakog biračkog prava sa uporednopravnim pregledom i posebnim osvrtom na

Odrediti šta se podrazumeva pod terminom izborne pravo nije jednostavno, ne samo zato što, kako Pajvančić ukazuje, njegovo značenje može biti višestruko, već i zato što je sadržaj koji gradi taj pojam po svojoj prirodi raznovrstan. Dalje, Pajvančić navodi da bi pod time mogla biti obuhvaćena tri značenja: po prvom, izborne pravo je materijalno pravo koje «..sintetizovano označava skup prava (i obaveza) koja građani i drugi učesnici u izborima ostvaruju u toku izbora»; po drugom, to je naziv za jednu posebnu oblast «...koja obuhvata mnogobrojne pravne propise i pravila koja uređuju materiju izbora» i po trećem, izvedenom značenju, izborne pravo se koristi i kao naziv za posebnu pravnu nauku koja izučava pravna pravila o izborima. Sva tri značenja karakteristična su po tome što su pojmovno i sadržinski široka, te u odnosu na druge pojmove, na primer, aktivno i pasivno biračko pravo, predstavljaju viši, rodni pojam.²⁷

Kasapović, takođe, ukazuje na širinu pojma izborne pravo kada navodi da je izborni sistem, kao skup pravila kojima se uređuje izborni postupak, samo jedan njegov element.²⁸ Čak i termin izborni sistem ima uže i šire značenje: prema prvom, to je način na koji građani izražavaju svoje opredeljenje za pojedine stranke ili kandidate i postupak kojim se ti glasovi pretvaraju u mandate (mesta) u parlamentu, a prema drugom on obuhvata elemente izbornog procesa, od izbornog prava do organizacije izbora.²⁹ Izborni sistem, koji je jedan od elemenata izbornog prava, sam po sebi predstavlja značajan i složen podsistem u okviru političkog sistema, kojim se biraju nosioci funkcija u političkoj vlasti, pa je kao takav bitan činilac razvoja političkog i partijskog sistema države.³⁰

razvoj izbornog prava u Srbiji videti: Pajvančić, M., *Izborne pravo*, Graphica.Academica, Novi Sad, 1999, str. 32. i dalje.

²⁷ Pajvančić navodi da se prvo značenje termina izborne pravo odnosi na materijalno izborne pravo, koje obuhvata «skup prava i dužnosti učesnika u izborima, koji određuju njihov status i ulogu u izborima». Kada je o drugom značenju tog termina reč, tada ukazuje da izborne pravo, kao posebna oblast prava, obuhvata materijalno izborne pravo, procesno izborne pravo, izbornu geometriju, izbornu matematiku i izbornu tehniku. Videti: Pajvančić, M., ibidem, str. 12.

²⁸ «Deo šireg izbornog prava je izborni sistem, koji obuhvata izborni obrazac (večinski ili proporcionalni), izborne jedinice, izborne takmičenje, glasanje, metode pretvaranja glasova u mandate i izborni cenzus». (Određenica „Izborni sustav”, u, Kasapović, M., *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 160).

²⁹ Izborni sistem predstavlja «institucionalni modus unutar koga birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar koga se glasovi birača pretvaraju u mandate.» Kasapović, M., ibidem, str.160 i 161.

³⁰ Tako, na primer, Lijphart smatra „izborni sistem osnovnim elementom predstavničke demokratije“ (Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, New York, 1994, str. 1). Sartori ukazuje da je to najvažniji deo političkog sistema

Izborne pravo, pod kojim se u ovom radu podrazumeva materijalno izborne pravo, obuhvata niz prava i obaveza lica koja učestvuju na izborima. To su: 1. biračko pravo 2. pravo na upis u evidenciju birača (birački spisak), 3. pravo glasa, 4. pravo kandidovanja, 5. pravo na obaveštenost o izborima i 6. pravo na zaštitu izbornog prava i ostvarenog poslaničkog mandata.³¹

2.1. Biračko pravo

Biračko pravo građanima omogućava da učestvuju u političkom životu države i u vršenju njenih javnih poslova. Ovo, najvažnije izborne pravo može se odrediti kao «...ustavom garantovano pravo građana da biraju predstavnike i budu birani u predstavnička tela države, jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije, kao i pravo da biraju i budu birani za predsednika države, guvernera federalne jedinice, gradonačelnika ili nosioca drugih inokosnih javnih funkcija».³² Subjekti biračkog prava su građani, pod uslovima utvrđenim u ustavu i zakonu. U uporednom pravu se uobičajeno zahtevaju državljanstvo³³ i određena, minimalna starosna dob,³⁴ premda se sreću i drugi zahtevi, kao na primer, poslovna sposobnost, prebivalište, uživanje građanskih prava i dr.³⁵ Biračko pravo obuhvata aktivno i pasivno biračko pravo, koje se može označiti i kao biračka i poslanička sposobnost i upravo ta prava, odnosno sposobnosti čine sadržinu biračkog prava.

Aktivno biračko pravo, ili biračka sposobnost podrazumeva pravo građana da biraju svoje predstavnike u predstavnička tela i druge organe

(Sartori, G., *Comparative constitutional engineering: an enquiry into structures, incentives and outcomes*, Basingstoke : Macmillan, Oxford, Basingstoke, 1994, str. 9).

³¹ Pored ovih prava, izborne pravo obuhvata i pravo kontrole izbora, odnosno, pravo praćenja i posmatranja toka izbora od strane domaćih i/ili stranih posmatrača. Ovo pravo se izdvaja od ostalih posebnih prava koja čine izborne pravo po tome što ono nije nužno uređeno izbornim zakonodavstvom, već se može ostvarivati i na osnovu akata međunarodnog prava (na primer, dokumenti OEBS-a, Saveta Evrope, EU itd.). O kontroli izbora videti više: Beigbeder, Y., *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-London, 1994. i Bjornlund, E., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2004.

³² Stojanović, D., op. cit, str. 359.

³³ U nekim državama, na primer u Nemačkoj, Holandiji i Velikoj Britaniji i strancima se priznaje aktivno biračko pravo na pojedinim izborima, premda su uslovi koji oni moraju da ispune u tom slučaju, po pravilu, stroži od onih koji se zahtevaju za državljanе (na primer, da imaju prijavljeno prebivalište na duži vremenski rok i dr.).

³⁴ Najčešće se ova granica povezuje sa sticanjem punoletstva.

³⁵ U većini država biračko pravo je zagarantovano ustavima kao najvišim pravnim aktima i ustavima, po pravilu, utvrđuju uslove pod kojima se ono stiče, ne zakoni.

vlasti za koje je predviđeno da ih građani neposredno biraju.³⁶ Ono je u većini država lično pravo, a samo u pojedinima je glasanje i građanska dužnost, za čije se nepoštovanje predviđaju određene sankcije.³⁷ Po svojoj sadržini, aktivno biračko pravo obuhvata sva izborna prava,³⁸ ali i pravo na njegovu zaštitu pred nadležnim organima ako je došlo do povrede tog prava, ili je biraču uskraćeno da se njime koristi.³⁹

Biračka sposobnost građana se temelji na standardu jednakosti dostupnosti i načelu pravne jednakosti: standard jednakosti dostupnosti je uobičajen u modernim demokratskim državama i podrazumeva da je biračko pravo jednakost dostupno svim građanima, premda ne automatski, već samo kada ispune predviđene uslove; načelo jednakosti nalaže da svi glasovi birača imaju jednaku brojčanu vrednost, na osnovu pravila da na jednim izborima jedan birač ima samo jedan glas.

O pravnoj prirodi aktivnog biračkog prava u teoriji dominiraju dva shvatanja: prvo polazi od toga da je to osnovno subjektivno pravo građana, dok drugo ukazuje da je reč o javnoj funkciji, koju građani obavljaju birajući predstavnici tura. U pokušaju da se ova dva shvatanja približe formulisano je i kompromisno rešenje, koje polazi od toga da je pravna priroda aktivnog biračkog prava složena i da je to istovremeno i subjektivno biračko pravo i javna funkcija građana.⁴⁰

Pored prava da biraju, građani imaju i pravo da se kandiduju za nosioce pojedinih političkih funkcija i to pravo se označava kao pasivno biračko pravo, odnosno kao poslanička sposobnost.⁴¹ Putem ovog biračkog prava se «...materijalizuje opšte pravo građana da sudeluju u vršenju javnih poslova, kao i pravo građana na jednakе uslove u postupku (dostupnosti) javnim funkcijama. Pasivno biračko pravo predstavlja garanciju jednakih pravnih mogućnosti za vršenje javnih službi i učešće u obavljanju javnih

³⁶ «Aktivno biračko pravo, kao esencijalni deo izbornog procesa, je pravo pojedinca da bira nosioce funkcije vlasti». (Vasović, V., Goati, V., *Izbori i izborni sistem*, NIP Radnička štampa, Beograd, 1993, str. 75, navedeno prema Nastić, M., *Zaštita izbornog prava*, u, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, National Democratic Institute for Internationale Affairs, Beograd, 2011, str. 55).

³⁷ Na primer u Grčkoj, Belgiji, Finskoj, Brazilu, Argentini itd.

³⁸ «Sticanjem aktivnog biračkog prava građanin ujedno stiče i sva ostala izborna prava». Pajvančić, M., op. cit, str. 67.

³⁹ Skoro svi savremeni ustavi garantuju opšte, jednakost, slobodno, neposredno i tajno aktivno biračko pravo i ono, kao osnovno pravo građana, uživa najširu pravnu zaštitu, koja je najčešće u nadležnosti redovnih sudova, a u nekim državama i ustavnih sudova.

⁴⁰ O pravnoj prirodi aktivnog biračkog prava videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 58-62.

⁴¹ «Pasivno biračko pravo je pravo građana da budu izabrani za člana predstavničkog tela ili šefa države, odnosno pravo da se od birača dobije mandat za vršenje druge javne funkcije». Stojanović, D., op. cit, str. 363.

poslova.»⁴² Subjekti pasivnog biračkog prava su, po pravilu, isti kao i subjekti aktivnog biračkog prava, premda se u nekim državama između njih pravi razlika, u kom slučaju se za sticanje pasivnog biračkog prava, uobičajeno, predviđaju posebni, dodatni ili stroži uslovi.⁴³ Po svojoj sadržini, ovo pravo obuhvata više prava, i to su: pravo na jednakе uslove sticanja poslaničke sposobnosti, pravo građana da pod jednakim uslovima budu nominovani za kandidate, pravo građanina da pod jednakim uslovima sa drugim nominovanim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu o njegovoj kandidaturi odluče birači svojim glasovima, pravo na zadržavanje i nesmetano uživanje mandata i pravo na zaštitu pasivnog biračkog prava.⁴⁴

Kada je o ovom biračkom pravu posebno reč, tada je za gotovo sva zakonodavstva karakteristično da poznaju institut parlamentarne nepodudarnosti (parlamentarne inkompatibilnosti), pod čime se podrazumeva nepodudarnost istovremenog obavljanja parlamentarne funkcije sa nekom drugom funkcijom koju kandidat već obavlja. Ključni razlog zbog koga se uvodi ovaj institut je potreba dosledne primene načela podele vlasti, odnosno sprečavanje sukoba interesa. U uporednopravnoj praksi parlamentarna nepodudarnost se obično odnosi na državne činovnike, profesionalne pripadnike policije i vojske, sudije, javne tužioce, ministre i dr.⁴⁵

2.2. Posebna (ostala) izborna prava

Pored biračkog prava, aktivnog i pasivnog, izborno pravo obuhvata i posebna (ostala) prava, čiji je osnovni smisao i cilj da obezbede ostvarivanje biračkog prava. Naime, činjenica da je jedan građanin ispunio uslove za sticanje biračkog prava nije, sama po sebi, dovoljna da bi on to pravo i ostvario, zbog čega se priznaju druga, posebna prava, koja to obezbeđuju. Tako je jedan od prvih uslova za realizaciju biračkog prava činjenica da je građanin upisan u birački spisak, što pravo upisa u birački spisak čini posebnim izbornim pravom. Upis u birački spisak se, po pravilu, vrši na

⁴² Pajvančić, M., op. cit, str. 71.

⁴³ Tako se, na primer, u američkom pravu za izbor predsednika zahtevaju sledeći dodatni uslovi: da je osoba starija od 35 godina, da je rođena u SAD, da je u SAD provela najmanje 14 godina života, da ima krvne potomke. U italijanskom pravu se, kao posebni uslovi za izbor poslanika za Nacionalnu skupštinu zahteva da kandidat ima više od 25 godina života, dok je za Senat ta granica 40 godina.

⁴⁴ Videti više: Pajvančić, M., op. cit, str . 72-75.

⁴⁵ U nekim sistemima su oblici parlamentarne nepodudarnosti stroži, pa se predviđa nemogućnost kandidovanja ako osoba koja želi da se kandiduje već obavlja neku od nespojivih funkcija, dok je češći slučaj da se mogućnost kandidovanja ne uskraćuje unapred, već da se tek nakon što kandidat osvoji mandat, ako ga osvoji, aktivira institucija nespojivosti. Videti: Pajvančić, M., ibidem, str. 77-78.

osnovu uslova potrebnih za sticanje biračkog prava,⁴⁶ a načini njegovog vođenja nisu isti u svim zemljama i, u načelu, mogu se izdvojiti tri tipa takvih spiskova: periodični, koji se koriste samo za jedne, određene izbore; stalni, koji se vode kontinuirano nezavisno od određenih izbora, ali se u međuizbornom periodu konstantno ažuriraju i sreduju, kao i civilni registri, odnosno jedinstveni registri u koje se unose različiti podaci o svim državljanima određene države (ovi se registri koriste za različite potrebe), a kada se koriste kao birački spisak, tada se iz te evidencije izdvaja spisak građana koji su ispunili uslove za sticanje biračkog prava.⁴⁷

U neposrednoj vezi sa aktivnim biračkim pravom je i pravo glasa, koje obuhvata različita prava birača tokom samog postupka glasanja, na primer, pravo da glasa neposredno ili preko punomoćnika, pravo da glasa slobodno i tajno, pravo da bude obavešten o postupku i načinu glasanja, i dr. Na osnovu pomenutih prava izvlače se i dve karakteristike prava glasa i to su tajnost glasanja i neposrednost glasanja. Prva obezbeđuje minimalne uslove u kojima birač može slobodno i nesmetano da iskaže svoju biračku volju, dok druga ukazuje da je pravo glasa lično i neposredno, te da ono nije prenosivo.⁴⁸

Pravo kandidovanja, koje biračima omogućava da ističu kandidate za poslanike je, takođe, jedno od prava koja čine sadržinu izbornog prava i ono je najtešnje povezano sa pasivnim biračkim pravom jer je postupak kandidovanja predstavnika način na koji se ono realizuje. Ovo posebno izborno pravo se češće ostvaruje tako što političke stranke biraju svoje kandidate za učestvovanje na izborima, premda su i građani samostalno subjekti tog prava, ali kandidati iza kojih ne stoje političke partije imaju mnogo manje šanse da uspeju, zbog čega su takve kandidature manjeg značaja.⁴⁹ Pravo kandidovanja, kao i biračko pravo, može biti aktivno i pasivno, prema tome da li se ono odnosi na ovlašćenje da se predlažu kandidati, odnosno kandidatske liste za poslanike ili na pravo građanina, koji ispunjava propisane uslove za poslaničkog kandidata da bude kandidovan.

⁴⁶ Po pravilu, svaki građanin koji je ispunio uslove za sticanje biračkog prava ima pravo da bude upisan u birački spisak, ali i pravo da iz tog spiska bude izbrisana, da zahteva ispravku, izmene ili dopune izvršenih upisa, kao i pravo na zaštitu ovih prava.

⁴⁷ Videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 107-110.

⁴⁸ Videti više: Pajvančić, M., ibidem, str. 114-119.

⁴⁹ Kandidovanje se u većini demokratskih sistema odvija tako što političke stranke biraju svoje predstavnike koji će učestvovati na izborima, a postupak po kome se to odvija, po pravilu, nije uređen zakonom. Proces selekcije kandidata koji će predstavljati stranku na izborima vremenom se menjao i uglavnom je zavisio od tipova partijskog organizovanja. Videti više: Kasapović, M., op. cit, str. 177-179.

Učesnici izbornog postupka imaju pravo da budu istinito i objektivno informisani o izborima jer je i to jedan od preduslova za ostvarivanje biračkog prava.⁵⁰ Iako je pravo na informisanje, obaveštenost redovno zagarantovano ustavima, ono se i posebno uređuje u vezi sa izborima, obično odgovarajućim zakonima. Ovo, posebno izborne pravo je, takođe, kompleksno i obuhvata više prava, među kojima su: pravo građana na blagovremeno i potpuno informisanje o programima i aktivnostima podnositaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, pravo predлагаča kandidata ili kandidatskih lista da budu obavešteni o toku izborne kampanje i o celokupnom toku izbora, pravo nominovanih kandidata i kandidatskih lista na jednak pristup javnim glasilima itd. U korelaciji sa ovim pravima su i dužnosti organa za sprovođenje izbora, odnosno, javnih glasila da informišu građane i birače o izborima.

Kao i svako pravo, tako i izborne pravo može biti povređeno pa je zaštita tog prava još jedan važan preduslov njegovog ostvarivanja. Pravo na zaštitu izbornog prava može se posmatrati kao posebno izborne pravo, ali i kao posebno pravo u okviru drugih, posebnih izbornih prava jer sva ona uživaju zaštitu. Zbog svog značaja, zaštita izbornog prava obično se garantuje ustavima, kao najvišim pravnim aktima, ali se ona detaljno uređuje odgovarajućim propisima, pre svih izbornim zakonodavstvom, ali i propisima koji regulišu krivičnu i prekršajnu odgovornost.

Zaštita izbornog prava se, pre svega, može posmatrati kroz institucije i organe kojima je povereno da o tome odlučuju. U uporednom pravu je uobičajeno da se ova zaštita poverava sudovima,⁵¹ kao i organima nadležnim za sprovođenje izbora, pri čemu je pravilo da sudovi rešavaju tek po žalbama na odluke pomenutih organa jer to nalaže potreba da se sudovi rasterete manje značajnih zahteva u cilju efikasnije zaštite izbornog prava.⁵² U nekim pravnim sistemima su, pored navedenog, predviđena specifična rešenja pa tako, na primer, parlament konačno odlučuje o zaštiti izbornog prava u engleskom pravu, dok je u francuskom pravu ova zaštita u nadležnosti posebnog organa - Ustavnog saveta.⁵³

⁵⁰ Naime, izborne pravo nije moguće ostvariti ako birači nemaju potpunu i tačnu informaciju o tome kako i gde treba da glasaju, o programima i aktivnostima kandidata ili podnositaca izbornih lista, o toku izborne kampanje itd.

⁵¹ U pitanju su, po pravilu, redovni sudovi, osim ako nije reč o sistemu u kome su ustanovljeni posebni izborni sudovi, kao specijalizovani za rešavanje izbornih sporova. Sem toga, u pravnim sistemima u kojima postoje ustavni sudovi, zaštita izbornog prava, kao jedno od osnovnih prava i sloboda građana, poverena je i tim sudovima.

⁵² O zaštiti izbornog prava videti više: Nastić, M., op. cit, str. 51-64.

⁵³ U engleskom pravu zaštita izbornog prava je primarno u nadležnosti sudova, ali je parlamentu dato pravo da o tome konačno odlučuje. I u francuskom pravu je predviđen

U zavisnosti od organa koji rešava izborni spor razlikuju se instrumenti i pravna sredstva kojima se iniciraju postupci pred njima. Kada je to sud, tada se postupak redovno pokreće tužbom, ali i drugim, posebnim pravnim sredstvima ako su predviđena.⁵⁴ Pravo da koriste instrumente zaštite i pravna sredstva pripada u prvom redu građanima, ali i drugim učesnicima izbornih aktivnosti, na primer, političkim partijama.

3. IZVORI LJUDSKIH I IZBORNIH PRAVA

Ljudska prava se promovišu i štite brojnim pravno-političkim i pravnim aktima⁵⁵ i kao takva uživaju odgovarajuću zaštitu. Ona su, prvo, postala značajan, suštinski deo građanskih ustavnih dokumenata, što je dovelo do utvrđivanja standarda u ovoj oblasti, a kasnije i kodifikacije ljudskih prava u međunarodnom pravu donošenjem univerzalnih, opštih i regionalnih dokumenata o pravima i slobodama čoveka i građanina.⁵⁶ Danas su katalozi, odnosno liste ljudskih prava i sloboda uobičajeni delovi pravnih dokumenata, a prema tome da li su sadržane u propisima međunarodnog ili unutrašnjeg prava, pravne izvore ljudskih prava, koji uključuju i izbornu pravo, mogu se podeliti na međunarodne i unutrašnje: prvi obuhvataju deklaracije, preporuke i međunarodne ugovore, protokole i povelje, dok drugi, kada je o Republici Srbiji reč, obuhvataju Ustav, zakone i podzakonske propise.

3.1. Međunarodni izvori ljudskih i izbornih prava

Brojni su međunarodni dokumenti koji sadrže liste ljudskih prava i sloboda, pri čemu su u nekim dokumentima ove liste sveobuhvatne, kao na primer u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka,⁵⁷ dok su u nekima

specifičan oblik zaštite izbornog prava i to putem posebnog organa - Ustavnog saveta (*Conseil Constitutionnel*), koji je nadležan, između ostalog, da nadgleda pravilnost izbora za parlament i za predsednika Republike, ali i da proglašava rezultate izbora. O uporednopravnom pregledu institucionalnog okvira za zaštitu izbornog prava. Videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 153-155.

⁵⁴ Tako, na primer, u engleskom pravu sudske postupak u vezi sa povredom izbornog prava se inicira peticijom. U našem pravu, kada je o Ustavnom суду reč, postupak se pokreće ustavnom žalbom (ali je ta zaštita moguća samo protiv pojedinačnih akata ili radnji kojima se povreduju ili uskraćuju ustavom zajemčena ljudska i manjinska prava i slobode, pod uslovom da su iscrpljena ili da nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Videti član 170. Ustava RS).

⁵⁵ Kataloge ljudskih prava nalazimo u različitim političko-pravnim i pravnim aktima, nacionalnim i međunarodnim, na primer, u deklaracijama, poveljama, paktovima, ustavima, zakonima itd.

⁵⁶ Videti više: Sojanović, D., op. cit, str. 284 -290.

⁵⁷ Videti: supra note 5.

parcijalne jer se vezuju za pojedine grupe prava i sloboda kao, na primer u Međunarodnom paktu OUN o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.⁵⁸ Građanska i politička prava, kao ljudska prava, poznata su i priznata još u najranijim deklaracijama o ljudskim pravima,⁵⁹ a ona su i danas sastavni deo izvora međunarodnog prava o ljudskim pravima.

Izvori međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava po svojoj formi i pravnoj snazi nisu isti: jedni su u obliku međunarodnih ugovora, protokola i povelja, odnosno u formi međunarodnih propisa obavezujuće pravne snage, dok su drugi u obliku deklaracija i preporuka, koje takvu pravnu snagu nemaju. Prva grupa se u literaturi označava kao *hard law* a druga kao *soft law*,⁶⁰ odnosno, kao formalni i materijalni izvori međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava. Osim ove, poznata je i podela Bokatole koji, koristeći metaforu sa fazama u razvoju voća, razlikuje tri tipa normi o ljudskim pravima: pravo u zametku, nezrelo i zrelo pravo.⁶¹

Kada je o *soft law* izvorima međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava posebno reč, tada se pre svih imaju u vidu deklaracije i preporuke. Iako su to, u osnovi, slični pojmovi, oni se međusobno razlikuju, pre svega, po formi: deklaracije su formalni i svečani akti, dok su preporuke manje formalne. Obe vrste akata sadrže opšte principe i norme, kojima se potvrđuju trajne vrednosti ljudskih prava i od država se očekuje da te principe i norme

⁵⁸ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (*International Covenant on Civil and Political Rights*) je usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 2220 A (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Tekst deklaracije dostupan je na <http://www2.ohchr.org/english/law/cepr.htm>.

⁵⁹ U Evropi je to Deklaracija prava čoveka i građanina (supra note 10), a na američkom kontinentu sličan značaj ima Povelja o pravima (*U. S. Bill of Rights*), koja je usvojena 21. avgusta 1789. godine, a stupila je na snagu kao ustavni amandmani 15. decembra 1791. godine.

⁶⁰ Više o *soft law* i *hard law* u međunarodnom javnom pravu: Abbot, K., Snidal, D., *Hard and Soft Law in International Governance*, u, International Organizations 54, 3, The IO Organization and Massachusetts Institute of Technology, 2000, str. 421-456. Opširnije o međunarodnom *soft law* u oblasti ljudskih prava: Guzman, M., *International Soft Law*, u, Journal of Legal Affairs, Vol. 2, No. 1, 2000, str. 210-213.

⁶¹ Profesor Bokatola to objašnjava na sledeći način: u prvoj etapi razvojnog ciklusa voća je seme iz koga će nastati plod, što je uporedivo sa pravom u zametku, odnosno, fazom izrade nacrta međunarodnih tekstova; u drugoj etapi razvoja voće još nije zrelo pa nije podobno za upotrebu, kao što ni deklaracije i preporuke nemaju pravnu snagu već treba lagano da sazrevaju pre nego što postanu obavezujuće za države, odnosno pre nego što pojedinci počnu da traže da im se omogući uživanje prava koja su njima priznata; na kraju, kada voće sazri, tada ga pojedinci mogu upotrebiti baš kao što mogu da koriste i prava priznata konvencijama, međunarodnim sporazumima, poveljama i protokolima, pa su ti akti zrelo pravo jer obavezuju države koje su ih prihvatile. Videti više: Bokatola, I. O., *Le droit de l'ONU relatif aux droits de l'homme, Procédure de conclusion et valeur juridique*, u, Thématique no. 4, Jean Hénaire (dir), CIFEDHOP, Juin 1996, str. 12-21.

poštuju u potpunosti.⁶² Ovi, *soft law* izvori međunarodnog prava ljudskih prava i izbornog prava, značajni su po tome što prethode usvajanju konvencija i drugih *hard law* izvora prava u ovoj oblasti i tako pripremaju njihovo donošenje. Države ih, kao proklamacije principa i opštih normi, mnogo lakše prihvataju nego što bi prihvatile međunarodne ugovore i konvencije koje ih obavezuju i čija procedura usvajanja može biti znatno otežana usled nesaglasnosti o bitnim pitanjima koje uređuju. Međutim, iako nije reč o obavezujućim pravnim aktima, sama činjenica da je većina članova međunarodne zajednice usvojila neku deklaraciju ili preporuku često je dovoljna kao sredstvo moralnog i političkog pritiska na države koje ne postupaju u skladu sa načelima i normama u njima proglašenim. Upravo na podršci značajnog broja država počiva snaga kojom ovi izvori prava obavezuju, zbog čega deklaracije i preporuke ostvaruju odlučujući uticaj na stvaranje novih međunarodnih propisa. One to čine tako što prenose uverenja država koje su putem njih povezane, a njihov jasan i nedvosmislen sadržaj, izražen normama sličnim onima koje se sreću u međunarodnim ugovorima, to omogućavaju.

Drugu grupu izvora međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava čine tzv. *hard law* ili formalni izvori prava, u koje se prevashodno ubrajaju međunarodni sporazumi, konvencije, povelje i protokoli. Reč je o međudržavnim ugovorima čiji je cilj da zaštite i unaprede prava obuhvaćena katalogom ljudskih prava koji sadrže. Veoma često se ovi izvori prava nalaze u formi konvencije, premda se sreću i drugi nazivi, npr. pakt, povelja, dok se pravni akt kojim se menja tekst konvencije ili se dopunjuje novim klauzulama obično označava kao protokol. Za razliku od deklaracija i preporuka, koje sadrže opšte principe i norme, prava koja regulišu konvencije su preciznije određena, a predviđene su i obaveze država koje su ih prihvatile, čime se obezbeđuje mechanizam zaštite tih prava. Osnovna karakteristika ovih izvora međunarodnih ljudskih prava i izbornih prava je da su pravno obavezujući.⁶³

Izvori međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava, putem pravnih normi koje sadrže i ustanova koje se na osnovu njih formiraju, uspostavljaju sisteme zaštite ljudskih prava. Danas je najznačajniji sistem zaštite koji je formiran pod okriljem OUN, a pored tog, univerzalnog sistema postoje i regionalni aranžmani, formirani za posebne oblasti,⁶⁴ od kojih su za

⁶² Više o ovome: D'Amato, A., Engel, K., (eds.), *Soft Law*, u knjizi, *International Environmental Law Anthology*, Andersen Pub. Co, 1996, str. 56.

⁶³ O zaključivanju i ratifikaciji međunarodnih ugovora videti više: Đurić, V., *Ustav i međunarodni ugovori*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2007.

⁶⁴ Na regionalnom nivou za Republiku Srbiju su najznačajniji sistemi zaštite predviđeni za Evropu (o čemu će detaljnije biti reči u nastavku rada), a pored toga, regionalni sistemi zaštite ljudskih prava uspostavljeni su za Ameriku i Afriku. Kada je o američkom sistemu posebno

Republiku Srbiju značajni sistemi zaštite uspostavljeni na evropskom kontinentu,⁶⁵ a to su sistemi zaštite pod okriljem Saveta Evrope, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS-a) i Evropske unije (EU).

a) Instrumenti zaštite ljudskih i izbornih prava u sistemu OUN: U sistemu ljudskih prava OUN najznačajniji izvori ljudskih i izbornih prava su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine⁶⁶ i Pakt o građanskim i ljudskim pravima iz 1966. godine.⁶⁷

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je *soft law* izvor prava, ali je uprkos tome imala značajan odjek u svetu, jer je pod njenim uticajem veliki broj država u svoje ustave ugradio identičnu listu ljudskih prava, a tu listu preuzeli su i brojni međunarodni dokumenti.⁶⁸ Deklaracija proklamuje veći broj građanskih i političkih prava, a za izborne pravo je najznačajniji član 21, po kome: «Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja».

Pakt o građanskim i političkim pravima, slično Deklaraciji, ustanovljava kodeks građanskih i političkih prava ali, za razliku od nje, pravno obavezuje države koje su mu pristupile, pa predstavlja *hard law* izvor prava.⁶⁹ Članom 25. predviđeno je da građani imaju pravo da učestvuju u

reč, on je ustanovljen u okviru Organizacije američkih država (*Organisation of American States – OAS*), a najznačajniji izvori izbornog prava, kao jednog od ljudskih prava su: Američka Konvencija o ljudskim pravima (*American Convention on Human Rights*) iz 1978. godine, Interamerička konvencija o priznanju političkih prava ženama (*Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women*) iz 1954. godine, kao i Američka Deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (*American Declaration of the Rights and Duties of the Man*) iz 1948. godine. U regionu Afrike sistem zaštite je uspostavljen u okviru Afričke unije (*African Union*) i najznačajniji izvor prava je Afrička Povelja o ljudskim pravima i pravima naroda (*African Charter on Human and People's Rights*) iz 1981. godine.

⁶⁵ Regionalni sistemi zaštite su efikasni zbog toga što, uspostavljanjem regionalnih agencija i angažovanjem sudova lociranih u tom regionu radi zaštite proklamovanih ljudskih prava i sankcionisanja ponašanja kojima se ona ugrožavaju, bolje poznaju kulturu i identitet regiona u kome deluju.

⁶⁶ Videti: supra note 5.

⁶⁷ Videti: supra note 56.

⁶⁸ Na primer, sve regionalne konvencije o zaštiti ljudskih prava se u svojim preambulama pozivaju na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima.

⁶⁹ Pakt je stupio na snagu 23. marta 1976. godine, tri meseca nakon deponovanja tridesetpetog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju (u skladu sa članom 49). Do danas ga je ratifikovalo više od 160 zemalja u svetu, uključujući i našu zemlju («Sl. list SFRJ», br. 7/71).

vođenju javnih poslova, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, kao i pravo da biraju i budu birani na pravednim povremenim izborima sa opštim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem. Ovu, opštu garanciju izbornog prava dopunjuje načelo nediskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa,⁷⁰ kao i pravilo da ovo pravo građana ne može biti podvrgnuto neumesnim ograničenjima.⁷¹ Pored toga, članom 3. Pakta predviđeno je i dodatno nediskriminaciono načelo,⁷² po kome su države članice dužne da osiguraju jednakopravno uživanje svih građanskih i političkih prava utvrđenih u Paktu.⁷³

b) Evropski instrumenti zaštite ljudskih i izbornih prava: Univerzalni sistem ljudskih prava OUN-a potvrđuje i promoviše evropski sistem zaštite ljudskih prava, u kome su najznačajniji sledeći dokumenti: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 1950. godine, Završni dokument Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS-a) – (OEBS) iz Kopenhagena od 1990. godine i ugovori o osnivanju EU.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je usvojena 1950. godine pod okriljem Saveta Evrope.⁷⁴ U uvodnoj rečenici Konvencija

⁷⁰ Član 2. stav 1. Pakta o građanskim i političkim pravima. Videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 19.

⁷¹ Član 25. stav 1. tačka b) Pakta o građanskim i političkim pravima. Komitet za ljudska prava je dao bliže sadržinsko određenje termina «neumesna ograničenja» ukazujući da pod tim treba smatrati svako ograničenje koje nije obrazloženo. Videti: Dimitrijević, V., Paunović, M., *Ljudska prava*, COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 347.

⁷² Ovo načelo je akcesorno s obzirom da se realizuje isključivo u okviru pozivanja na povredu nekog od ljudskih prava koja su priznata Paktom, ne i samostalno.

⁷³ Svaka država koja je postala članica Pakta je samim tim prihvatala obavezu da poštuje prava u njemu proklamovana, što uključuje i obavezu da Komitetu za ljudska prava (koji je ustanovljen članom 28. kao telo koje čine nezavisni eksperti za oblast ljudskih prava, čiji je osnovni zadatak da nadgleda implementaciju Pakta od strane država članica) podnosi periodične izveštaje, uobičajeno jednom u pet godina, o merama koje je usvojila radi omogućavanja ostvarivanja prava koja su Paktom priznata (član 40). Pored toga, Komitetu se mogu obratiti i države sa odgovarajućim saopštenjima kojima se ukazuje na nepoštovanje ljudskih prava, odnosno neispunjavanje obaveza predviđenih Paktom od strane druge države članice, pod uslovom da su obe države priznale nadležnost Komiteta da prima i razmatra takva saopštenja (član 41).

⁷⁴ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, usvojena u Rimu, 4. novembra 1950. godine, stupila je na snagu 3. septembra 1953. godine, nakon deponovanja desetog instrumenta ratifikacije, shodno članu 59. Konvencije. Kod nas je ratifikovana 4. marta 2004. godine («Službeni list SRJ» - Međunarodni ugovori br. 9/2003), od kada ovaj međunarodni akt predstavlja deo unutrašnjeg pravnog poretku Republike Srbije. O uticaju Evropske konvencije na srpsko zakonodavstvo i sudsку praksu videti više: Popović, D., *Uticaj Evropske konvencije o ljudskim pravima na srpsko pravo*, u, Pravni zapisi, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu br. 2(2011), Beograd, 2011, str. 343-357.

se poziva na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, a u članu 1. zahteva od država članica da svakome u njihovoј nadležnosti garantuju prava i slobode koje se njim uređuju.⁷⁵ Ovaj međunarodni ugovor uređuje standardna građanska i politička prava, odnosno prava koja promoviše prvih 21 članova Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Konvencija je do sada novelirana sa 14 protokola, od kojih je za izborno pravo posebno značajan Prvi protokol,⁷⁶ koji u članu 3. predviđa: «Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela». Konvencijom je osnovan Evropski sud za ljudska prava,⁷⁷ kome se građani mogu neposredno obraćati sa svojim zahtevima ako smatraju da su im povređena ljudska prava, ali «... tek kad se iscrpu svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava...».⁷⁸ Praksa ovog suda pokazuje da on uspešno funkcioniše, što potvrđuje da se uređenje i obezbeđivanje ostvarivanja ljudskih prava može uspešno organizovati i na međunarodnom nivou.

U okviru OEBS-a je usvojeno nekoliko završnih dokumenata od značaja za ljudska i izborna prava, među kojima posebno mesto pripada Dokumentu iz Kopenhagena od 1990. godine.⁷⁹ U njemu se predviđa da «... među elementima pravde koji su ključni za potpuno ispoljavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića... spadaju slobodni izbori koji će se održavati u primerenim vremenskim razmacima putem tajnog glasanja ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje

⁷⁵ Prava i slobode su sistematizovane u Deo I Konvencije i države članice su prihvatile da poštuju tu listu prava, da je implementiraju u odgovarajuće unutrašnje akte, kao i da obezbede sprovođenje zaštite ljudskih prava u okviru unutrašnjeg sistema sudske zaštite.

⁷⁶ *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, stupio je na snagu 18. maja 1954. godine posle deponovanja deset instrumenata ratifikacije, u skladu sa članom 6-

⁷⁷ Sistem sudske zaštite uspostavljen Konvencijom je originalno predviđao paralelnu Komisiju za ljudska prava i Sud za ljudska prava, pri čemu je Komisija bila nadležna za prijem zahteva kojima se ukazivalo na povrede ljudskih prava jer su samo oni zahtevi, koje bi Komisija ocenila osnovanim, prosleđivani Sudu. Međutim, stupanjem na snagu 11-og Protokola uz Konvenciju (1998) ta Komisija je ukinuta i od tada se svi zahtevi podnose direktno Evropskom sudu za ljudska prava. O ovome videti više: Smith, R., Van der Anken, C., *The Essentials of Human Rights*, Hodder Arnold, London, 2005, str. 115 i dalje.

⁷⁸ Član 35. Konvencije. Isto pravo imaju i države kada smatraju da su u drugoj državi članici povredene neke odredbe Konvencije, što je predviđeno članom 33.

⁷⁹ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe*, od 29. juna 1990. godine. Za izborno pravo posebno su značajni čl. 6. i dalje.

mišljenja naroda pri izboru njihovih predstavnika».⁸⁰ U paragrafu 6. se posebno predviđa da volja naroda, slobodno i poštено izražena na periodičnim i istinskim izborima, predstavlja osnov autoriteta i legitimite svake vlasti. Principi koje promoviše ovaj dokument imaju za cilj da podrže i unaprede vladavinu prava i ograničenje vlasti⁸¹ jer, kako se to ističe u paragrafu 1, zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda su neki od osnovnih ciljeva vlasti, zbog čega priznanje tih prava čini osnovu slobode, pravde i mira.

Evropska unija, takođe, u svojim aktima podržava univerzalnost i neotuđivost ljudskih prava, demokratiju i vladavinu prava. Član 6. Ugovora o osnivanju EU iz 1992. godine,⁸² potvrđuje da EU počiva na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava, te da su to osnovne evropske vrednosti zajedničke svim državama članicama.⁸³ Na samitu održanom u Nici 2000. godine, EU je usvojila Povelju o osnovnim pravima Evropske unije,⁸⁴ kojom se uređuje set ljudskih i građanskih socijalnih i političkih prava,⁸⁵ od kojih je većina već obuhvaćena u raznim dokumentima EU, ali su sada po prvi put sistematizovana u okviru jednog dokumenta. Reč je, u osnovi, o istim pravima koja promoviše Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁸⁶ ali je ta lista proširena i nekim novim pravima, kao na primer, političkim pravima državljana EU, pravom na dobru administraciju, socijalnim pravima radnika i dr. Razrada birčakog prava je izvršena u okviru Glave V Povelje, koja nosi naslov «Prava građana», tako što se posebno uređuje biračko pravo na izborima za Evropski parlament (član 39) i biračko pravo na lokalnim – komunalnim izborima(član 40).⁸⁷ Prava promovisana Poveljom o osnovnim

⁸⁰ Paragrafi 5. i 5.1. Završnog dokumenta iz Kopenhagena.

⁸¹ Videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 19-20.

⁸² *Treaty on European Union (Official Journal C 191, 29 July 1992)*, zaključen u Mistroitu, potpisana 1992. godine, a stupio na snagu 1993. godine.

⁸³ Poštovanje ovih principa zahteva se i od država koje pretenduju da postanu članice Unije, što je izričito predviđeno članom 49. Ugovora

⁸⁴ *Charter of Fundamental Rights of the European Union (Official Journal C 364/1, 18 December 2000)*. Ova povelja je pravni akt u formi političke deklaracije (*soft law* izvor prava) i nije pravno obavezujuća.

⁸⁵ Ova prava su grupisana u šest poglavlja: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda.

⁸⁶ EU nije potpisnica ove Konvencije, tako da ona nije izvor prava u Uniji.

⁸⁷ Pravilo je da je svakom građaninu Unije priznato aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj ima prebivalište, pod jednakim uslovima kao državljeni te države i to na neposrednim, slobodnim i tajnim izborima sa opštim pravom glasa. Ista prava građanima Unije priznata su i kada je o lokalnim izborima u državi članici reč.

pravima EU potvrdio je i Ustav EU od 18. juna 2004. godine,⁸⁸ koji u Delu II preuzima njen tekst.⁸⁹ Ovaj Ustav, međutim, nije prihvacen,⁹⁰ već je reformisan ugovorom zaključenim 2007. godine u Lisabonu⁹¹ koji, takođe, preuzima Povelju o osnovnim pravima kao svoj sastavni deo,⁹² pa je stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu Povelja, konačno, postala pravno obavezujuća.

3.2. Izvori prava o ljudskim i izbornim pravima u Republici Srbiji

Na nacionalnom planu se ljudska i izborna prava uređuju, po pravilu, tako što se sveobuhvatna lista tih prava utvrđuje ustavom, dok pojedini zakoni i drugi propisi detaljnije uređuju neka od ustavom proglašenih prava i sloboda. Tako je i u pravnom sistemu Republike Srbije lista ljudskih prava i sloboda sadržana u Ustavu,⁹³ u okviru Drugog dela koji nosi naslov «Ljudska i manjinska prava i slobode».⁹⁴ Ova prava su sistematizovana u 64 člana, koja su podeljena u tri tematske jedinice: osnovna načela, ljudska prava i slobode i prava pripadnika nacionalnih manjina. Ustav pravi razliku između ljudskih i građanskih prava u pogledu njihovog personalnog važenja: ljudska prava obuhvataju najveći broj ličnih prava i sloboda i ta prava

⁸⁸ U pitanju je Predlog Ugovora o Ustavu EU (*Treaty Establishing a Constitution for Europe, Official Journal 2004/C 310/01, 16 December 2004*), koji je trebalo da zameni sve postojeće ugovore.

⁸⁹ Osim na Povelju, Ustav EU se poziva i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i izričito navodi da pristupanje toj Konvenciji ne utiče na nadležnost Unije definisanu u njenom Ustavu (član I-9. Ustava, koji je sistematizovan u okviru Glave 2: Osnovna prava i državljanstvo Unije).

⁹⁰ Evropski Ustav su na referendumima održanim 2005. godine odbacile Holandija i Irska.

⁹¹ Lisabonskim ugovorom se predviđaju izmene i dopune Ugovora o osnivanju Evropske unije (Mastihtski ugovor) i Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Rimski ugovor). Potpisani je u Lisabonu 13.12.2007. godine, stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, prvog dana meseca koji sledi nakon deponovanja poslednje ratifikacije, kao što je to predviđeno članom 6.2. Ugovora. (*Official Journal C 306, Vol. 50, 17. December 2007*).

⁹² Povelja o osnovnim pravima, međutim, nije inkorporisana u tekst Lisabonskog ugovora, već se članom 6.1. na nju upućuje i istovremeno izričito navodi da ona ima istu pravnu snagu kao i osnivački ugovori. Međutim, Ugovor se ne poziva na originalnu verziju Povelje, koju su države članice potpisale u Nici, već na njenu revidiranu verziju, potpisano 12. decembra 2007. godine. Član 6.1. stav 1. Lisabonskog ugovora glasi: «*The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2007, as adapted in Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties*». Videti više: Ceranić, J., *Ratifikacija Lisabonskog ugovora – reforma Evropske unije: bilans i perspektive*, u, Strani pravni život br. 3/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009, str. 16-18.

⁹³ Ustav Republike Srbije, «Službeni glasnik RS», br. 98/2006.

⁹⁴ Ova prava su uredena pod evidentnim uticajem pomenutih dokumenata donetih pod okriljem UN-a kao i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Videti više: Stojanović, D., *Ustavno pravo*, knjiga I, op. cit, str. 317-318.

uživaju svi ljudi koji zakonito borave na teritoriji Republike Srbije, dok najveći broj političkih prava i sloboda uživaju jedino građani Republike Srbije, dakle, njeni državljanji.⁹⁵ Izborno pravo, kao političko pravo, uređuje član 52. Ustava, koji proklamuje da svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Ovo pravo je određeno kao opšte i jednakopravno, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično. Kao takvo, izborni pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom. Na osnovu člana 53. Ustava građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije. Osim aktivnog i pasivnog biračkog prava, Ustav uređuje i druga pitanja koja su u vezi sa izbornim pravom, kao što su: izbor i mandat narodnih poslanika Narodne skupštine, odnosno izbor i mandat predsednika Republike.

Iako je materija izbornog prava najvećim delom obuhvaćena Ustavom, ustavne norme nisu dovoljne jer ne uređuju sva relevantna pitanja materijalnog izbornog prava, kao ni postupak odvijanja izbora, zbog čega se ta pitanja bliže uređuju odgovarajućim zakonima. Tako se Zakonom o izboru narodnih poslanika⁹⁶ i Zakonom o lokalnim izborima⁹⁷ uređuje izbor predstavničkih tela, dok se izbor predsednika Republike odvija u skladu sa Zakonom o izboru predsednika Republike⁹⁸. Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku⁹⁹ uređuje se vođenje jedinstvene evidencije državljanina Republike Srbije koji imaju izborni pravo.¹⁰⁰

Pitanja izborne tehnike, međutim, nisu materija koju uređuju zakoni, već se ona reguliše podzakonskim aktima, pa i oni predstavljaju izvore izbornog prava. U pitanju su mnogobrojni propisi koji mogu biti u različitoj formi, na primer, uputstva, pravila, obrasci, poslovnici i sl., koje donose nadležni organi za sprovođenje izbora, na osnovu zakonskih ovlašćenja i

⁹⁵ Više o ovome: Stojanović, D., *Ustavno pravo*, op. cit, str. 318-319.

⁹⁶ «Službeni glasnik RS», br. 35/2000, 57/2003. – Odluka US, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 85/05, 101/05, 104/09, 28/2011. – Odluka US i 36/2011.

⁹⁷ «Službeni glasnik RS», br. 129/2007, 34/2010 – Odluka US i 54/2011.

⁹⁸ «Službeni glasnik RS», br. 111/2007 i 104/2009.

⁹⁹ «Službeni glasnik RS», br. 104/2009 i 99/2011.

¹⁰⁰ Osim ovih zakona, koji se mogu odrediti kao osnovno izborni zakonodavstvo (izborni zakonodavstvo u užem smislu) s obzirom da neposredno uređuju materijalno i procesno izborni pravo, postoje i dopunski zakonski izvori izbornog prava, kao što su, na primer, zakoni koji uređuju pravo građana na političko organizovanje, zakoni o informisanju, zakoni o finansiranju političkih aktivnosti i dr, koji se mogu označiti kao sporedni izvori izbornog prava, jer uređuju oblasti od značaja za ostvarivanje izbornog prava. Pored toga, ne mogu se zanemariti ni zakoni koji uređuju sudske postupke, koji su takođe značajni za izborni pravo zato što se shodno primenjuju i na izborni procesno pravo. O osnovnom i dopunskom izbornom zakonodavstvu videti više: Pajvančić, M., op. cit, str. 29.

njima se bliže uređuju određena tehnička pitanja od značaja za postupak i tok izbora, kao i pravila koja uređuju rad tih organa.¹⁰¹ Ovi akti su značajni izvori izbornog prava zato što se njima upotpunjuju i preciziraju zakonska rešenja o izbornoj tehnici, bez kojih se izbori ne bi mogli uspešno obaviti.

¹⁰¹ Na primer, Poslovnik Republičke izborne komisije, «Službeni glasnik RS», br. 5/2012. Pored toga, posebnu grupu izvora izbornog prava čine podzakonski pravni akti koje samostalno donosi Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodina u formi odluka, koji uredaju materijalno i procesno izborno pravo u vezi sa izborom poslanika u toj pokrajini i to su: Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine («Službeni list AP Vojvodine», br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 i 23/2010), Pokrajinska skupštinska odluka o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine («Službeni list AP Vojvodine», br. 12/2004, 16/2004 i 18/2009) i Uputstvo o sprovođenju Odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine («Službeni list AP Vojvodine», br. 6/2008, 8/2008 i 10/2008).

Katarina Jovičić, LL.M
Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade
Andelka Plavšić-Nešić, LL.B
Graduated lawyer, Belgrade

HUMAN AND ELECTORAL RIGHTS

Summary

Political rights provides citizens with participation in the political life of the state and public affairs. In the group of political rights the most important place undoubtedly belongs to the electoral rights, which allows citizens to express their will in that process directly and/or through elected representatives. These are fundamental human rights, proclaimed and protected by numerous documents and the determination of human rights, their evolution, the basic principles and their classification are subject of the first part of this work. The subject of second part of this paper is electoral right, which is viewed as a set of rights that citizens realise during the elections, so this issue was treated by considering the right to vote or to be elected, as well as other special rights that constitute its content. The electoral rights proclaim the very first historical declarations on human rights and freedoms and today it is governed by international agreements and relevant legislation within the state. Sources of human and electoral rights are subject to the third part of this paper, which presents the most important universal and regional systems of protection of human and electoral rights, as well as sources of those rights in Serbia. Bearing in mind that international sources of human and electoral rights are not in the same form and that they have different legal effect, it is pointed out to their most significant differences.

Key words: Human Rights, Political Rights, Electoral Rights, Right to Vote, Legal Sources of Human and Electoral Rights.

Mr Luka Brenešelović¹

CRTICE SOCIOLOŠKOPRAVNE ANALIZE NAŠEG IZBORNOG POSTUPKA

Kada birački odbor u praksi protivno zakonu samostalno ocenjuje domet neke nepravilnosti, onda je takvo postupanje po pravilu utemeljeno u okolnosti da je zakonska sankcija za datu nepravilnost ponavljanje izbora. Za razliku od zakonodavca, pravni život odbacuje paušalnu ocenu nepravilnosti u izbornom postupku, i nastoji da izbegne ponavljanje glasanja kada bi ono naspram uočene nepravilnosti bilo očito neumesno.

Ključne reči: izborni postupak, nepravilnosti, ponavljanje glasanja, pravni život.

Pre nekoliko godina imao sam čast, a i značajno zadovoljstvo, da ispratim rad jednog biračkog odbora u Beogradu. Tada sam primetio ono što je i Erlih primetio u Bukovini, a Bogišić na našem selu: da se naime pravni život odvija samo u okrilju pravnih pravila koje je zakonodavac odredio, a da u stvarnosti učesnici u pravnom životu primenjuju nepisana pravila i institute, koji ne samo da zakonska pravila nadopunjaju, nego ih i otvoreno izvrću i u ishodu volju zakonodavca van snage stavljaju.

Na ovom mestu interesovaće nas jedno značajno prekravanje programa zakonodavca, koje je uočljivo kada se režim Zakona o izboru narodnih poslanika uporedi sa pravnim životom, odnosno izbornim postupkom kakav se zaista u životu naše političke zajednice odvija. To prekravanje ne proističe iz obesti, korupcije ili kakvog drugog očito rđavog razloga koji bi stajao mimo svake pravne logike, već iz naročitih pravnih rezona koji su izolovano

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

posmatrano opravdani. Tu je reč o pravnim rezonima koje pravni život vidi i sledi, a zakonodavac ih ne oseća ili prosto ne priznaje.

Zakon o izboru narodnih poslanika, a to je naš glavni zakon koji uređuje izborni postupak, detaljno uređuje izbornu proceduru sa glavnom namerom zakonodavca da osigura svako pojedinačno biračko pravo i da obezbedi pravilnost postupka glasanja i sabiranja glasova kao celine. Nepravilnosti u izbornom postupku procenjuju se objektivno, bez obzira na krivicu i saznanja članova biračkog odbora, i različito su sankcionisane. Odgovornost za pravilno sprovođenje izbornog postupka podeljena je između biračkog odbora koji neposredno sprovodi izbore na biračkom mestu (čl. 37) i Republičke izborne komisije u čijoj nadležnosti su ostale radnje, uključujući i kontrolu i otklanjanje nepravilnosti (čl. 34).

Značaj takvog proceduralnog balansa u pravnom životu značajno je umanio jedan naročit institut koji zakon ne poznae. Svaka u zakonu imenovana nepravilnost koja je primećena, morala bi da se zaključi aktom Republičke izborne komisije koja je dužna da primeni sankciju koju za dati slučaj zakon predviđa. Pa ipak značajne nepravilnosti sa biračkog mesta ne izlaze na videlo Republičke izborne komisije zato što prema mojim i tudim opažanjima birački odbor koji se stara o sprovođenju izbora na biračkom mestu koristi jedan naročit institut koji zakon ne poznae: članovi biračkog odbora razmatraju bitnost neke nepravilnosti, i zatim ako kako-tako steknu mišljenje da je nepravilnost nebitna većinom glasova rutinski odlučuju da se takva nepravilnost ne unosi u zapisnik. Da se to sve dešava u slučajevima u kojima bi procesuiranje nepravilnost prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika moralno voditi poništavanju i ponavljanju glasanja, nije ni malo slučajno, već je naprotiv upravo *causa odudaranja* pravnog života od zakona.

Kao prvi primer poslužiće jedan slučaj koji se odnosi na odredbe Zakona koje potvrđuju jednakopravno pravo glasa. Zakon o izboru narodnih poslanika kao pravilo podrazumeva da birač sam – lično glasa. Samo „birač koji nije u mogućnosti da na biračkom mestu lično glasa (slepo, invalidno ili nepismeno lice) ima pravo da povede lice koje će umesto njega, na način koje mu ono odredi, ispuniti listić, odnosno obaviti glasanje“ (čl. 72). Ova odredba primenjuje se zapravo češće u vezi sa čl. 72a koji uređuje tzv. kućno glasanje za nemoćna lica. U toku jednog takvog glasanja u kući birača, koji je bio težak invalid, naizgled bez mogućnosti da nedvosmisleno izrazi svoju biračku volju, čerka birača je obavila sve činove glasanja koje predviđa čl. 72 a tvrdeći da ona dobro zna za koga njen otac želi da glasa, iako nije bilo vidljivo da je bilo kakav – makar njoj – razumljiv znak od oca dobila, niti da je mogla da ga dobije. Kako je čerka i ranije u svoje ime na istom biračkom mestu glasala, objektivno je ispalo je da je ona po svoj prilici dva puta glasala (cf. čl. 106 I 2). – Taj slučaj morao je prema čl. 55 II, V biti označen

kao nepravilnost i značiti da će glasanje na biračkom mestu biti poništeno i ponovljeno, a kada do nikakvog ponavljanja nije došlo onda je tome razlog što su članovi biračkog odbora većinom izglasali da u ovom slučaju nije bilo nepravilnosti i da se pojedinosti ne unose u zapisnik (cf. čl. 72 II).

Drugi slučaj je podjednako poučan za pravnu analizu. Kada birački odbor po završetku glasanja pristupi utvrđivanju rezultata (čl. 74), glavna njegova delatnost sastoji se u utvrđivanju broja birača koji su prema evidenciji u izvodu iz biračkog spiska glasali i prebrojavanju glasačkih listića. Tu se međutim broj izašlih birača prema spisku nikako nije poklapao sa brojem listića i to tako što je više puta ispalо da je jedan listić u kutiji – višak, a to je prema čl. 74 VIII moralo značiti da će na tom biračkom mestu izbori biti poništeni i glasanje ponovljeno. Ali i tu se odmah pokazala spremnost da se izglaša da je broj listića u kutiji manji za jedan nego što stvarno jeste kako bi se u zapisnik unelo kako se sve poklapa. Samo što to nije učinjeno, zato što su posle glasanja listići još jednom prebrojani, i svi su se brojevi poklopili.

Ovde upravo u punom obimu dolazi do izraza značaj sociološko-pravne analize: birački odbor u određenim slučajevima ne odlučuje o bitnosti nepravilnosti iz obesti i drugih rezona samovlašća, već se to dešava u onim slučajevima u kojima je zakonodavac kao sankciju za datu nepravilnost imperativno naredio ponavljanje glasanja na biračkom mestu, i kada među članovima biračkog odbora postoji širok konsenzus da je takva sankcija u odnosu na stvarne karakteristike zabeležene nepravilnosti očigledno neumesna.

Slučajevi u kojima Zakon izričito određuje da se birački odbor raspušta, i glasanje na tom biračkom mestu ponavlja su brojni. Takav je slučaj na primer kad birač ne glasa lično ili glasa dva puta, što je situacija koju sam ilustrovaо primerom (čl. 55). Ista je posledica i kada članovi biračkog odbora utiču na izborno opredeljenje birača (čl. 69); kada se na dan izbora učine promene u izvodu iz biračkog spiska (čl. 71); kada se, recimo, ispostavi da u glasačkoj kutiji, po njenom otvaranju, nema kontrolnog listića koji se ubacuje u prisustvu prvog birača (čl. 67), ili ako se utvrdi, zašta sam takođe dao primer, da je broj glasačkih listića u kutiji veći od broja birača koji su prema evidenciji na glasanje izašli (čl. 74). Postoje, sa druge strane, i slučajevi gde je Zakon Republičkoj izbornoj komisiji ostavio mogućnost da odluči da se na biračkom mestu na kome je utvrđena nepravilnost glasanje ponovi. Takav je recimo slučaj kada za vreme trajanja glasanja nisu svi članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici prisutni (čl. 58 II, VI), ili kada su se lica koja nisu neposredno angažovana na sprovođenju izbora zadržavala na biračkom mestu (čl. 58 IV, VI).

*

U našem pravnom životu ima dosta primera da su na mesto ili uz pravila zakonodavca, stavljena posebna pravila sa posebnim institutima pravnog života. U naslednopravnim odnosima dugo je poznato da se u ruralnim sredinama, naročito u pogledu nepokretnosti, jednako nasledno pravo žena u pravnom životu ne priznaje.² Tu i dalje vlada običajno pravilo da žene ne nasleđuju jednakost; ostavina se rešava prema pravilima koja su suprotna pravilima Zakona o nasleđivanju, a ostavinska rasprava i institucionalizovani oblici autonomije volje (negativna naslednička izjava) koriste se kao sredstvo za formalizaciju raspodele ostavinske mase koja je izvršena prema običajnim, dakle drugim pravilima.

Ovakve pojave u pravnom životu nisu ograničene na građansko pravo, gde im je uzrok ponašanje građana kao privatnih lica, već se sreću i kao oblici ponašanja državnih organa. Stvarno pravo, ne u smislu grane prava već u smislu prava koje zaista važi i primenjuje se, ne poklapa se sa zakonskim pravom. U čl. 142 Zakonika o krivičnom postupku taksativno su određeni razlozi zbog kojih sud okrivljenom može odrediti pritvor. U jednom beogradskom суду sve istražne sudske složne su da licima koja se sumnjiče za trgovinu drogom „automatski“ treba odrediti pritvor. To je protivno smislu pritvorske regulacije, u kojoj zakonodavac insistira da se pritvor izrekne samo onda kada postoji razlog koji zakon predviđa; a i tada samo onda kada je pritvaranje radi vođenja krivičnog postupka i sprečavanja novih krivičnih dela potrebno i kada se ista svrha ne može postići drugim procesnim merama (čl. 141). Ali u tom beogradskom суду trgovina drogom je izrasla u poseban, dopisan (apokrifan) razlog za pritvor, koji ne podleže proveri neophodnosti. Pravni život poznaje jedan razlog više od zakona! U materiji univerzitetских propisa i naučnog bodovanja, čest je slučaj da se kumulativni uslovi tumače alternativno, da se kogentne norme izvrću u dispozitivne, pa čak i da se, kada je zgodno, dodaju nepisani uslovi. U toj materiji postoji razrađen, vrlo detaljan skup pravila, ali u pravnom životu pravna pitanja se ocenjuju i pravne posledice se nadovezuju prema nahođenju lica i tela koja odlučuju. Pravni život u tom domenu ne određuju dakle zakonska i podzakonska pravila, već volja organa, koja je kao zaseban izvor prava stavljena ispred pravila.

*

² Za ovaj slučaj v. *Vojislav Stanimirović*, Re-Emergence of the Dowry Amongst Serbs, Anal PFB – Annals FLB 3/2010, 185, 200. A sada i opširno: *Jadranka Đorđević-Crnobrnja*, Nasleđivanje između običaja i zakona, 2011.

Postupanje biračkog odbora kakvo sam opazio, potvrdili su mi i drugi pravnici sa iskustvom u izbornom postupku. Ono bi se moglo normativno prosuditi kao nedopustivo. Ali pravносociолошки управо су интересанти разлоzi zbog kojih правни живот на место законског рејима ставља своје решење које одступа од законског. Суд да је рећ о обести чланова комисије остао би површан и не би погодио сушину. Ако се блиže погледа таја ствар, онда се вidi да иза свега стоји ништа друго до познати механизам у социологији права, где престрога санкција у себи садржи тенденцију да изобличи диспозицију, односно чинjeničни скуп на који се надовезује.

Послуžиће неколико примера. У Немачкој закон предвиђа да ће се свако тешко убиство (*Mord*) казнити доживотним затвором. Али како су се пред судовима појавили значајни slučajevi где је такво sankcionisanje било очito neumesno, јавила су се бројна настојања у науци и практици да се уз све законске одлике тешког убиства допишу и додатне отеžавајуће које би сузиле примену доживотног затвора.³ Ако у правном систему сваки slučaj лекарске грешке или корупције повлачи одузimanje лекарске licence, онда ће у правном животу постојати природна тенденција да се slučajevi лекарске одговорности заташкују и на разлиčite начине banalizuju, jer је санкција у односу на стварни дomet грешке и године уложене у лекарово образovanje nerazумна и престрога. А када је, да сада наведем још један пример, наš законодавац 1947. године у новом Krivičnom законику predvideo krivičnu odgovornost не само за дела која су изричиćito одреđena као krivična dela, nego i za dela која су društveno opasna i po sličnosti obeležja odgovaraju изричиćito одреđenim krivičnim delima (čl. 5 III KZ 1947), судови и теорија су томе доскочили са теоријски потпуно neuverljivom tvrdnjom da постоји некаква „dozvoljena“ naspram „nedozvoljene“ analogije⁴, а све са циљем да се у правном животу што више сузе последице ове норме – самоволјно sankcionisanje mimo načela legaliteta. Ту је то постигнуто тако што је čl. 5 III pročitan tako da tobože допушта само „dozvoljenu“ analogiju, иако је он у стварности svojim словом допуštao svaku analogiju.

Tako је и у овом нашем slučaju razlog zbog кога чланови biračkog odbora odlučuju о bitnosti povrede и time posredno о ponavljanju glasanja u celosti sveden na okolnost da u slučaju nepravilnosti о kojima je reč zakonodavac nareduje obavezno raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje postupka. У горе наведеним примерима, циљ да се на одређени slučaj ne nadovezuje prema prilikama slučaja очito neumesna sankcija, постиже се на

³ L. Brenešelović, *Kazna doživotnog lišenja slobode prema nemačkom Krivičnom zakoniku*, iV. Vasiljević/Čolović, *Uvod u pravo Nemačke*, 2011, str. 335–336.

⁴ V. Lukić, Napomene o pojmu i primeni analogije u našem krivičnom pravu, *Arhiv PDN* 1/XXXV (1948), str. 74.

materijalnom planu tako što se mimo volje zakonodavca manipuliše obimom i sadržajem dispozicije. U našem slučaju sa izbornim postupkom taj cilj se postiže dvostruko, pri čemu nije uvek jasno koji mehanizam je presudan. S jedne strane, materijalno, birački odbor je u svoju nadležnost protivno zakonu stavio kompetenciju da odlučuje o bitnosti i posledici nepravilnosti; a s druge strane, manipuliše se zapisnikom kako bi se slučaj nepravilnosti izuzeo iz videla Republičke izborne komisije, što je procesni plan. Ta dva plana su u praksi slepljena već i tim što se uverenje da je nepravilnost nebitna steže glasanjem o unošenju sadržaja u zapisnik.

Kondicionalni program zakonodavca

1. korak →

*Utvrđivanje
dispozicije*

2. korak →

*Utvrđivanje sankcije
za slučaj utvrđen u
1. koraku*

3. korak

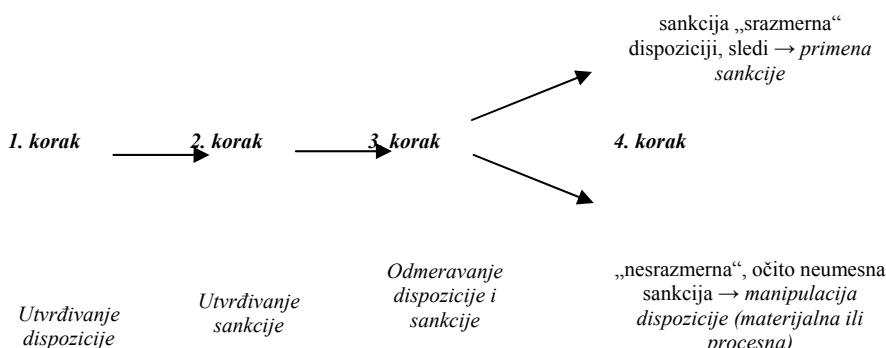
Primena sankcije

*Npr.: u kutiji je u
odnosu na
evidenciju jedan
glasacački listić višak,
što odgovara
dispoziciji
čl. 74 VIII.*

*Sankcija za takav
slučaj je ponavljanje
postupka
– čl. 74 VIII.*

Ponovno glasanje

Stvarna šema – program pravnog života



*

Na kraju je i korisno kritički ispitati tačno koliko je pravni rezon koji za razliku od zakonodavca prate članovi biračkog odbora opravdan. Jer činjenica da pravni život uviđa da sankcija ponavljanja postupka nije uvek opravdana navodi na zaključak da je regulacija zakonodavca loša. Pravni život je instiktivno osetio i ugradio pravni rezon, koji je u nekim zemljama zvanično institucionalizovan. Poznato je da u Nemačkoj režim utvrđivanja nepravilnosti potpuno razdvojen od režima sankcionisanja, tako da ne postoje nepravilnosti koje same po sebi povlače ponavljanje postupka, kakav je kod nas slučaj. Konstatovana nepravilnost u izbornom postupku vodiće u Nemačkoj ponavljanju izbora, samo ako se uz nepravilnost utvrdi i da je ona imala uticaj ili je mogla imati stvaran uticaj na izborni rezultat – raspodelu mesta u parlamentu.⁵ Nemački izborni postupak poznaje dakle filter koji, između ostalog, upravo izdvaja i neutrališe sve one nepravilnosti koje bi kod nas birački odbor procenio kao nebitne i samovoljno neutralisao. Takvo rešenje ozakonjeno je u Bosni i Hercegovini u čl. 2/10 Izbornog zakona BiH.

S druge strane, naš zakonodavac nije propustio da predviđa odmeravanje značaja nepravilnosti iz neznanja i neobaveštenosti. U Zakonu o izboru narodnih poslanika, koji je već više puta menjan i usavršavan, sankcija obaveznog ponavljanja glasanja nije određena paušalno na nekom izdvojenom mestu za sve povrede, što bi zaista ukazivalo na površnost zakonodavca, već je brižljivo navedena uz svaki tip nepravilnosti. Takav nomotehnički pristup sam po sebi pokazuje da naš Zakon o izboru narodnih poslanika ima jednu značajnu demokratsko-vaspitnu notu, i da raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja nema samo tehnički, već i snažan demonstrativno-preventivni karakter. U tom svetlu valja podvući da su manipulacije biračkog odbora koje se svode na ocenu banalnih nepravilnosti i njihovo sklanjanje sa videla Republičke izborne komisije ne samo protivzakonite, već i da je njihov pravni rezon, iako je samostalno posmatrano smislen, u širem normativnom kontekstu neopravдан, jer je suprotan jedinstvenom i jasno isprofilisanom demonstrativno-preventivnom smislu Zakona o izboru narodnih poslanika.

⁵ V. o tome npr. šta piše Maurer, *Staatsrecht I*, 4. izd. 2005, § 13, 47.

Luka Brenešelović, LL.M.
Researcher,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

SOME LEGAL-SOCIOLOGICAL REMARKS REGARDING THE ELECTIONS IN SERBIA

Summary

An important feature of election rules for the Serbian parliament, which are also applied for other types of political elections, is an intended disciplinary mechanism of the provisions, which shall be applied in the case of some imperfections. In more than just a few cases, it is proscribed by law that voting must be repeated in each basic electoral unit, where some listed mistakes or imperfections have occurred. However, this is not what actually happens in action. While each basic electoral unit has its own local electoral board, the imperfection is ought to be revised and imposed with sanction by the state electoral committee (Republic electoral commission). Instead to be instantly revised by the state commission, it has been noticed that imperfections tend to be initially proven by local electoral boards. If those boards find that an imperfection has no significant meaning, the imperfection will be – from then on – ignored. In that case, the voting remains formally unchallenged and therefore fully valid; it will be neither canceled, nor repeated.

Key words: Elections, Law in Action, Serbia.

Slobodan Vukadinović¹

ODNOS GRAĐANA I NARODNIH POSLANIKA NAKON IZBORA

Iako izborima birači oblikuju sastav predstavničkog tela, održavanje izbora ne treba da označi kraj, već početak stalne komunikacije građana i parlamentaraca. Zbog toga je cilj ovog rada da istraži i identifikuje institute koji omogućavaju odnos i komunikaciju građana i narodnih poslanika, nakon sprovedenih izbora. Centralno mesto rada posvećeno je analizi domaće parlamentarne prakse, odnosno, razmatranju primene (novijih) instituta parlamentarnog prava i ukazivanju na dosadašnju praksu njihovog sprovodenja u Narodnoj skupštini. Pored javnih slušanja, sednica radnih tela parlamenta van njegovog sedišta, otvaranja poslaničkih kancelarija u unutrašnjosti, podnošenja predstavki i predloga, učešća građana u zakonodavnom postupku, u radu se ukazuje i na značajne probleme koji u praksi našeg parlamenta biračima (i narodnim poslanicima opozicije) onemogućavaju ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona. U radu se uočava trend izražen poslednjih nekoliko godina kojim se primenom dobre prakse dokazane u inostranim parlamentima, nastoji „otvaranje“ Narodne skupštine (kao institucije) prema građanima, sa jedne strane, ali to ne znači istovremeno adekvatan odnos građana i narodnih poslanika (pojedinačno), sa druge. Nakon ukazivanja na standarde Interparlamentarne unije i rezultate novijih globalnih istraživanja, u zaključnim razmatranjima se identificiše prostor za mogući dalji parlamentarni razvoj koji bi doprineo poboljšanju odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu, nakon održanih izbora.

Ključne reči: izbori, birači, građani, javna slušanja, predstavke, sednice van sedišta, poslaničke kancelarije, predlaganje zakona.

¹ Saradnik u nastavi, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

1. UVOD

Iako su parlamentarni izbori² centralna kategorija odnosa građana (preciznije onog dela koji su birači) i narodnih poslanika, predstavničke demokratije i savremenog političkog sistema, oni jesu potreban, ali ne i dovoljan način ostvarivanja odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu. Sprovedeni izbori ne treba da znače kraj kontakta građana sa narodnim poslanicima, već, naprotiv, početak stalne komunikacije, kako bi parlamentarci bili u stanju da radom u zakonodavnom telu adekvatno odgovore potrebama građana. Iako pravo da biraju imaju samo građani sa aktivnim biračkim pravom, u ovom radu biće korišćen pojам građana, a ne (samo) birača, jer birači - rečima Slobodana Jovanovića - „van momenta biranja, koji kratko traje, to su obični građani“³. Opredeljenje za pojam građana se čini logičnijim i zbog toga što većina instituta parlamentarne prakse koji se koriste u cilju komunikacije sa narodnim poslanicima, za ostvarenje ne zahteva legitimaciju birača. U demokratiji XXI veka građani se i ne mogu svesti samo na (puke) birače koji, jednom u četiri godine, izlaze na biračko mesto. Savremenoj predstavničkoj demokratiji se upućuju značajne kritike⁴, pa se tako često govori o „demokratskom deficitu“ kao aktuelnom problemu, o „izneverenim očekivanjima“ građana, o tome da predstavnici u parlamentu „ne polažu račune“ za svoj rad građanima. Zbog

² O izborima: G. S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006; M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2011, str. 131-172; M. Pajvančić, *Izborni pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2008; D. Popović, *Izbori u modernoj demokratiji*, u: O demokratiji: zbornik radova (ur. J. Trkulja), Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 163-175; D. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 19-100; A. Lajphart, *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, CID – Službeni list SCG, Podgorica – Beograd, 2003, str. 171-190; F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 1999, str. 44-79; M. Pajvančić, *Pravni sistem i izborni pravo građana*, u: Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije, Helsinski odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 1999, str. 159-176; G. S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998; M. Pajvančić, *Izbori: pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997; Z. Đukić-Veljović, *Ogledi o političkom predstavništву i izborima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1995.

³ Analizirajući odnos između zakonodavnih organa i njihovih birača, S. Jovanović ističe: „Obično se kaže da članove zakonodavnog tela bira „narod“; oni se nazivaju „narodni predstavnici“, a zakonodavno telo „narodno predstavništvo“. U stvari, zakonodavno telo ne bira ceo narod, nego samo jedan njegov deo, - samo oni gradani kojima zakon daje biračko pravo.“... „Ako se ipak govori o biračkom telu kao o narodu, to je stoga što birači predstavljaju jednu veliku masu koja broji na milione; iako samo jedan deo naroda, oni čine utisak celog naroda. Osim toga biračka se funkcija sastoji samo u biranju poslanika; birači ne vrše ni jednu od tri vlasti: niti izdaju zakone, niti administriraju, niti sude. Van momenta biranja, koji kratko traje, to su obični gradani.“ – S. Jovanović, *Država*, knjiga II, Geca Kon, Beograd, 2005, str. 66-67.

⁴ Videti: L. Villoro, *Which Democracy?*, u: Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 95-103.

toga se kao veoma važno pitanje, postavlja kako postići veći nivo participacije građana u javnim politikama⁵. Tako se govori o „kontrolnom uticaju građana na donošenje odluka i donosioce odluka“⁶, odnosno, kada je reč o parlamentu, kako razvijati različite mehanizme koji omogućavaju odnos i komunikaciju građana i poslanika i nakon održanih izbora. Suštinski, savremena demokratija zahteva kontinuirani kontakt građana i njihovih predstavnika, odnosno, stalne (i institucionalizovane) kanale komunikacije građana sa poslanicima, kao i uključivanje građana u postupak donošenja zakona.

Najnovija inostrana istraživanja objavljena 2012. godine pokazuju da se, u poslednjih pet godina, fokus u parlamentima širom sveta stavlja na dostupnost građanima i da se značajna pažnja usmerava ka razvoju instituta koji imaju za cilj da objasne značaj uloge parlamenta za živote ljudi⁷, kako bi građani bili podstaknuti da i nakon izbora uspostavljaju odnos sa svojim predstavnicima u parlamentu.

Nakon sprovedenog globalnog istraživanja, Interparlamentarna unija je identifikovala pet ključnih karakteristika kojima bi trebalo da teži savremeni parlament u cilju spremnosti da odgovori izazovima dvadeset prvog veka – to je: da obezbedi adekvatnu predstavljenost u parlamentu, bude transparentan, dostupan, efikasan na svim nivoima (međunarodnom, nacionalnom i lokalnom) i polaže račune.⁸

Još je Slobodan Jovanović konstatovao: „Da bi mogao regulisati društveni život, zakonodavac ga mora što intimnije osećati; to osećanje ne mogu imati ljudi koji žive zatvorenim kancelarijskim životom.“⁹ U nastavku razmatranja organizacije zakonodavne vlasti, S. Jovanović ukazuje i da zakonodavac „treba da saoseća s narodom, jer, ako ne bude saosećao s njime, on neće znati kakvi su zakoni narodu potrebnii¹⁰.

⁵ Videti: A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, vol. 66, 2006, str. 66-75; P. Bishop, G. Davis, *Mapping Public Participation in Policy Choices*, Australian Journal of Public Administration, vol. 61, 2002, str. 14-29.

⁶ D. Beetham, *Democracy: Key Principles, Institutions and Problems*, u: Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 21.

⁷ A. Walker, *A People's Parliament?*, Parliamentary Affairs, vol. 65, Oxford University Press, 2012, str. 270-280.

⁸ Prikaz ovog istraživanja i publikacije IPU-a: S. Vukadinović, *Parlament i demokratija u XXI veku*: David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century – A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, pp. XII+215, Heretikus, br. 4/09, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2009, str. 309-319.

⁹ S. Jovanović, *Država*, knjiga II, Geca Kon, Beograd, 2005, str. 58.

¹⁰ S. Jovanović, op. cit., str. 59.

Učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima¹¹ danas garantuju i međunarodne konvencije i ustavi država. Tako, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima garantuje svakom građaninu pravo i mogućnost da, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja: a) učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika; b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača; c) da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.¹² Ustav Republike Srbije propisuje da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.¹³ Građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije.¹⁴

U savremenom parlamentarnom pravu posebna pažnja se posvećuje nastojanjima parlamenta da postignu uključivanje građana u postupak donošenja zakona. Konstatujući da je razumljivo da proces donošenja zakona podrazumeva, kao svoj sastavni deo, različite oblike učešća građana i najšire javnosti, O. Vučić ističe da se na taj način „ne obezbeđuje samo uticaj javnog mnjenja na rešenja koja će biti sadržana u novom zakonu, već se u pravo vreme utire put poštovanja i buduće pravilne primene novih zakonskih rešenja“¹⁵.

Srpska parlamentarna praksa, naročito u poslednje dve godine beleži značajan demokratski parlamentarni razvoj u pravcu povećanja broja instituta koji omogućavaju komunikaciju građana i narodnih poslanika nakon održanih izbora. Većina ovih instituta je potvrdila svoju primenu kroz dobru praksu u parlamentima drugih država, a u našu praksu su uvođeni projektnom podrškom međunarodnih organizacija i aktera koji u Republici Srbiji sprovode projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju (UNDP, OSCE, CoE, KAS, UNICEF, USAID, WFD i NDI) nastojeći da odgovore na potrebe Narodne skupštine (u daljem tekstu: NS), koje nije mogla samostalno da realizuje, prevashodno zbog ograničenog skupštinskog budžeta. Ostavljajući na ovom mestu po strani razmatranje prirode parlamentarnog mandata u Republici Srbiji, o čemu je u domaćem

¹¹ O neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima u Srbiji: M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2011, str. 166-172.

¹² Član 25. Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Sl. list SFRJ“, broj 7/71).

¹³ Videti član 2. stav 1. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/06).

¹⁴ Član 53. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/06).

¹⁵ O. Vučić, *Pet godina posle: primena ustava, poštovanje ustava*, u: *Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011)* - zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj (ur. M. Petrović), Niš, 2011, str. 37.

parlamentarnom pravu već posvećen značajan broj kvalitetnih radova¹⁶, ovaj rad analizira savremenu domaću parlamentarnu praksu razvijanja komunikacije građana sa parlamentarcima nakon sprovedenih izbora, tj. načine na koje građani prate rad narodnih poslanika i prenose im svoja mišljenja, kao i institute koji omogućavaju parlamentarcima da čuju stavove građana o pitanjima o kojima će se donositi odluke u parlamentu.

2. JAVNA SLUŠANJA

Javna slušanja (public hearings¹⁷) predstavljaju institut parlamentarne prakse koji se, poslednjih nekoliko godina, primenjuje i u našem parlamentu. Reč je o inovaciji u parlamentarnom razvoju Srbije, odnosno, novini koja je uvedena u praksu projektnom podrškom¹⁸ UNDP-a, a kasnije i institucio-

¹⁶ Videti: T. Marinković, *Politika u granicama ustava – o načelima predstavničke demokratije u jurisprudenciji Ustavnog suda Srbije*, u: Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011), Niš, 2011, str. 161-184; I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, str. 60-72; V. Petrov, *Odluka Ustavnog suda o neustavnosti čl. 43. i 47. Zakona o lokalnim izborima: prilog raspravi o prirodi mandata narodnog predstavnika*, u: Pravni sistem i društvena kriza (ur. Z. Isailović), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2011, str. 81-93; M. Dmičić, G. Marković, *Zakonodavna vlast u ustavima Republike Srbije i Republike Srpske: prilog komparativnoj analizi*, u: Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011), Niš, 2011, str. 113-135; V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, str. 73-82; I. Pejić, *Parlament u Srbiji i pravni položaj narodnih poslanika*, u: Dva veka srpske ustavnosti, Srpska akademija nauka i umetnosti i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 137-158; M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 128-129; B. Nenadić, *O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije*, Analji Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/2008, str. 5-25; M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, str. 61-64; I. Pejić, *Parlamentarni mandat u Ustavu Srbije*, Izbor sudske prakse, br. 3/2007, Glosarium, Beograd, 2007, str. 5-11; D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 1999. O parlamentarnom mandatu oupšte: M.V. Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000. O mandatu parlamenta i mandatu poslanika: M. Buzadžić, *Mandat zakonodavnog organa i poslanički mandat*, Pravni život, br. 12/1997, str. 1243-1255. O položaju, pravima i dužnostima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini: S. Vukadinović, *Priručnik za narodne poslanike*, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd, 2004.

¹⁷ Public hearings se u srpskom jeziku najčešće prevode terminom javna slušanja, mada se mogu videti i prevodi javne konsultacije i javna saslušanja.

¹⁸ Reč je o projektu „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije“ koji sprovodi Kancelarija UNDP-a u Republici Srbiji. Osim što je direktno podržao održavanje javnih slušanja, ovaj projekat je omogućio i održavanje pet konsultativnih radionica o javnim slušanjima tokom 2009. godine na kojima u učestvovali i narodni poslanici i zaposleni u Službi NS. Podrška UNDP-a javnim slušanjima se sastojala i u: pružanju pomoći predsednicima i sekretarima odbora NS u koncipiranju, organizovanju i sprovođenju javnih slušanja, predlaganju specifičnih pitanja koja bi narodni poslanici mogli da razmotre, eventualnom angažovanju eksperata, stručnih svedoka, pokrivanju troškova dolaska pojedinih svedoka itd.

nalizovana stvaranjem adekvatnog pravnog okvira, koji omogućava organizaciju i održavanje javnih slušanja.

Javna slušanja su se u uporednom¹⁹ parlamentarnom pravu pokazala kao veoma efikasan mehanizam za prikupljanje informacija koji koriste najčešće radna tela parlamenta (ali i drugi organi²⁰ pored parlamenta), kako bi na osnovu svedočenja građana, civilnog društva, stručnjaka i predstavnika međunarodnih organizacija, odnosno, uključivanjem svih relevantnih aktera, adekvatno i sveobuhvatno sagledali određeno pitanje ili problem. Na taj način, javna slušanja predstavljaju jedan od instituta koji podstiče komunikaciju građana i njihovih izabranih predstavnika u parlamentu i nakon održanih izbora, odnosno, omogućava da parlamentarci saslušaju mišljenja i iskustva zainteresovanih građana u vezi sa određenim pitanjem o kome će, potom, parlament ili njegovo radno telo odlučivati. Time javna slušanja doprinose i da se preduprede eventualni negativni efekti odluka čije se donošenje priprema, jer poslanici mogu unapred da čuju stavove civilnog društva, kao i individualna²¹ mišljenja građana o pitanjima koja utiču na njihove živote. Smatra se i da ovakva uključenost građana u rad parlamenta, makar i samom činjenicom da poslanici saslušaju njihova iskustva i mišljenja, obezbeđuje poverenje u pravni sistem i povećava spremnost za lakše prihvatanje i poštovanje novih zakonskih rešenja koja se donose. Zbog toga je veoma važan adekvatan odnos medija prema javnim slušanjima, kako bi što veći broj građana bio obavešten o održavanju javnog slušanja i mogao da uzme učešće. U uporednom parlamentarnom pravu, javna slušanja predstavljaju danas široko prihvaćeni metod uključivanja građana u rad parlamenta i proces odlučivanja u savremenom političkom životu. Istraživanja sprovedena u SAD-u pokazuju da održana javna slušanja imaju značajan, ali trenutni i kratkotrajan uticaj na donošenje političkih odluka i uključivanje građana u javne poslove²².

Prepoznavanjem javnih slušanja, kao primera dobre prakse, čija je primena u porastu i naš parlament je otpočeo sa njihovim organizovanjem i održavanjem. Institut javnog slušanja prvi put je uveden u pravni sistem Republike Srbije 2010. godine stupanjem na pravnu snagu Zakona o

¹⁹ O javnim slušanjima u uporednom pravu: B. Adams, *Public Meetings and the Democratic Process*, Public Administration Review, vol. 64, 2004, str. 43–54; R. Kemp, *Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse*, u: Critical Theory and Public Life (ur. J. Forester), MIT Press, 1988, str. 177-201; B. Checkoway, *The Politics of Public Hearings*, The Journal of Applied Behavioral Science, vol. 17, br. 4/1981, str. 566-582.

²⁰ Videti: W. H. Baker, H. L. Addams, B. Davis, *Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings*, Public Administration Review, vol. 65, 2005, str. 490–499.

²¹ O tome: H. Kubiak, *Democracy and the Individual Will*, u: Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 57-65.

²² Tako: R .L. Cole, D. A. Caputo, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism*, The American Political Science Review, vol.78, br. 2/1984, str. 404-416.

Narodnoj skupštini²³. Članom 27. stav 7. ovog zakona propisano je da odbor može da organizuje javno slušanje, čime je Zakonom o Narodnoj skupštini stvoren pravni osnov za održavanje javnih slušanja, dok je Poslovnikom NS ureden način organizovanja i održavanja. U delu koji se odnosi na radna tela NS, Poslovnik Narodne skupštine²⁴ sadrži dva člana koji se posebno odnose na javna slušanja (čl. 83-84). Ona su u Poslovniku sadržana neposredno nakon odredbi o odborima NS, jer prema usvojenom rešenju u domaćem pravu, javna slušanja organizuju odbori. Iako ih odbor organizuje, treba reći da je u našem parlamentu usvojeno rešenje, da se javna slušanja organizuju kao poseban institut, a ne u formi sednice odbora, što znači da se, za održavanje javnog slušanja ne zahteva kvorum u smislu prisustva određenog broja narodnih poslanika, sa jedne strane, ali to sa druge strane znači da se neposredno, nakon javnog slušanja ne može doneti odluka, zaključak, preporka i slično, već ukoliko se to želi, neophodno je održati sednicu odbora NS, na način predviđen Poslovnikom NS.

Važeći normativni okvir propisuje da odbori mogu da organizuju javna slušanja: radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno, ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine.

Postupak organizovanja i održavanja javnog slušanja²⁵ počinje podnošenjem predloga za organizovanje javnog slušanja, koji može da podnese svaki član odbora. Predlog sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja bi bila pozvana. Da bi javno slušanje bilo održano, neophodno je da odbor doneće odluku o organizovanju javnog slušanja. O ovoj odluci, predsednik odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine. Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja. Poziv sadrži temu, vreme i mesto održavanja javnog slušanja, kao i obaveštenje o pozvanim učesnicima.

Važno je naglasiti da je Poslovnikom NS izričito propisano da se javno slušanje održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora. Nakon javnog slušanja, sastavlja se informacija o održanom javnom slušanju, koju predsednik odbora dostavlja predsedniku NS, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju. Članovi odbora i učesnici

²³ „Sl. glasnik RS“, broj 9/2010.

²⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11.

²⁵ Videti član 84. Poslovnika NS.

javnog slušanja mogu da podnesu pisane primedbe na ovu informaciju predsedniku odbora, koji ih dostavlja svim licima kojima je dostavljena informacija o održanom javnom slušanju.

Usvojeni pravni okvir i faktičko održavanje javnih slušanja u parlamentarnoj praksi Narodne skupštine omogućava da građani, kroz javna slušanja, učestvuju kako u postupku za donošenje zakona, tako i u ostvarivanju kontrolne (nadzorne) funkcije parlementa. U dosadašnjoj praksi Narodne skupštine su podjednako održavane obe pomenute vrste javnih slušanja: a) zakonodavna, održavana u postupku donošenja zakona, kada se omogućava svim zainteresovanim subjektima da iznesu mišljenja o predlogu zakona, što je u dosadašnjoj praksi bio i podsticaj da na osnovu onoga što su čuli, narodni poslanici podnesu amandmane na predlog zakona koji se razmatra i b) nadzorna, kada se javna slušanja organizuju u vršenju kontrolne funkcije odbora NS, u vezi sa problemom koji se uoči u praksi, odnosno primeni zakona, što za posledicu ima uočavanje potrebe da se određena zakonska rešenja izmene ili dopune. U delu teorije se pominje i treća vrsta javnih slušanja – tzv. istražna javna slušanja, koja se organizuju „kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o organizaciji ili pojedincu“²⁶. Međutim, ovakve parlamentarne istrage u praksi Narodne skupštine se ne organizuju niti u formi javnog slušanja niti ih sprovode stalna radna tela NS, već posebno obrazovane komisije ili ankretni odbori.

Kada se analiziraju teme²⁷ održanih javnih slušanja u NS, može se zaključiti da su odabirane životne teme, od značaja za probleme građana i sistemske probleme u društvu, kao i da javna slušanja u NS podstiču politiku dijaloga o pitanjima ljudskog razvoja. Narodni poslanici ukazuju da su održana javna slušanja doprinela povećanju kvaliteta debate i povratnih informacija građana. Nakon održavanja javnih slušanja i uspostavljenih odnosa sa različitim subjektima, sekretari odbora su uspostavili registre organizacija civilnog društva koje bi pozivali kao svedoke prilikom organizovanja narednih javnih slušanja.

U teoriji se ističe razlika između javnog slušanja, javne rasprave i javnog zagovaranja, mada je ponekad u praksi teško razlikovati javnu raspravu od javnog slušanja, posebno kada ona ima neke elemente javnog slušanja. Uobičajeno se kao razlika ističe to da (a) javna slušanja imaju stroža proceduralna pravila rada, dok (b) javne rasprave omogućavaju širu

²⁶ S. Orlović, *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP, Beograd, 2007, str. 18.

²⁷ Videti poseban deo veb sajta Narodne skupštine posvećen održanim javnim slušanjima (pristup 30.01.2012. god.): <http://www.parlament.rs/активности/народна-скупштина/радната/јавна-слушања.85.html?offset=0>

diskusiju, otvoreniju prema javnosti i izvan kruga stručnjaka, da u javnoj raspravi, po prirodi stvari, učestvuje veći broj ljudi, kao i da se javne rasprave mogu organizovati i izvan parlamenta (najčešće sa ciljem predstavljanja nacrtta zakona); (c) javno zagovaranje se smatra činom podrške nekom pitanju i uveravanjem onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške datom predlogu ili inicijativi, čime se deluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije se ime zastupa²⁸.

U okviru veb sajta NS otvoren je poseban deo na kome je moguće pratiti održana javna slušanja²⁹. Takođe, najava održavanja javnog slušanja se postavlja na veb stranicu NS i šalje medijima, tj. agencijama.

Parlamentarni odbori aktuelnog saziva Narodne skupštine (od 11. juna 2008.god.) su u periodu do 01. februara 2012. godine organizovali ukupno 48 javnih slušanja. Najveći broj javnih slušanja su organizovali: Odbor za ravnopravnost polova, Odbor za smanjenje siromaštva, Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja, Odbor za kulturu i informisanje i Odbor za zaštitu životne sredine.

Tabela br. 1: Pregled održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini do 01.02.2012. godine

Naziv odbora	Broj održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini od uvođenja ovog instituta do 01.02.2012. god.
Administrativni odbor	0
Odbor za evropske integracije	3
Odbor za finansije	1 ³⁰
Odbor za industriju	1
Odbor za inostrane poslove	0
Odbor za Kosovo i Metohiju	0
Odbor za kulturu i informisanje	5
Odbor za lokalnu samoupravu	0
Odbor za međunacionalne odnose	3

²⁸ S. Orlović (*supra* note 25), str. 15-16.

²⁹ Videti: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slušanja.990.html>, pristup 09.01.2012.god.

³⁰ Odbor za finansije je 16. septembra 2011. godine održao javno slušanje o Predlogu zakona o javnoj svojini, zajedno sa Odborom za evropske integracije.

Odbor za nauku i tehnološki razvoj	0
Odbor za odbranu i bezbednost	1
Odbor za odnose sa Srbima izvan Srbije	0
Odbor za omladinu i sport	2
Odbor za poljoprivredu	0
Odbor za pravosuđe i upravu	2
Odbor za predstavke i predloge	2
Odbor za privatizaciju	0
Odbor za privredne reforme	- ³¹
Odbor za prosvetu	0
Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja	5
Odbor za ravnopravnost polova	9
Odbor za razvoj i ekonomski odnose sa inostranstvom	0
Odbor za saobraćaj i veze	0
Odbor za smanjenje siromaštva	7
Radna grupa za prava deteta	3
Odbor za trgovinu i turizam	0
Odbor za urbanizam i građevinarstvo	0
Odbor za ustavna pitanja	0
Odbor za zaštitu životne sredine	4
Odbor za zdravlje i porodicu	0
Zakonodavni odbor	1
UKUPNO	48

Kao posebnu vrednost treba istaći činjenicu da je na održanim javnim slušanjima bio izuzetno veliki odziv subjekata, tj. da je učestvovao veliki broj predstavnika različitih ciljnih grupa i zainteresovanih strana. Na pojedina javna slušanja su pozivani i predstavnici nezavisnih državnih organa, koji su se odazivali pozivima i učestvovali u javnim slušanjima. Najveći odziv je bio od strane nevladinih organizacija i građana, dok je uključivanje predstavnika ministarstava ponekad otežano realizovano. Prema iskustvima sekretara odbora koji su organizovali javna slušanja, bilo je

³¹ Odbor za privredne reforme nije konstituisan u aktuelnom sazivu Narodne skupštine.

situacija da im na dopise izvršna vlast ne odgovori, pa je odgovor usledio tek nakon telefonskih urgencija. Takođe, kao predstavnici ministarstva, dolazili su i ministri i državni sekretari, ali najčešće načelnici odeljenja koji nisu uvek imali potpune informacije da bi mogli da govore na javnom slušanju, dok je sa druge strane, najveći broj javnih slušanja otvarala predsednica Narodne skupštine.

U javnim slušanjima su učestvovali različiti subjekti i činioci koju su zainteresovani za pitanja koja su bila predmet javnih slušanja. Time se postiglo da svi budu uključeni u proces i da iznesu svoja mišljenja i probleme, iz čega su usledile preporuke i zaključci odbora NS, kao i konkretnе akcije koje su preduzete. U javnim slušanjima su učestvovali i narodni poslanici iz svih poslaničkih grupa, tj. političkih opcija, građani, predstavnici marginalizovanih grupa, predstavnici nevladinih organizacija, predstavnici izvršne vlasti, predstavnici nezavisnih državnih organa, predstavnici međunarodnih organizacija.

Pojedina javna slušanja su uticala da dođe do promene zakona ili teksta predloga zakona. Tako, na primer, na javnom slušanju posvećenom Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (održanom 21. aprila 2011.god.), prof. dr Nevena Perušić, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je predložila da na izbornoj listi svako treće, a ne svako četvrti mesto, bude rezervisano za predstavnika manje zastupljenog pola. Nakon toga je narodna poslanica Aleksandra Jerkov podnela amandman na ovaj predlog zakona, koji je Narodna skupština prihvatile³². Time je javno slušanje uticalo na promenu teksta predloga zakona, što je u ovom konkretnom slučaju omogućilo veću uključenost žena u sazivima Narodne skupštine.

Nakon analize prakse održavanja javnih slušanja u NS, može se zaključiti da je institucionalizacija javnih slušanja omogućila da se ona u parlamentarnoj praksi NS sada organizuju kao stalna (redovna) aktivnost.

³² Tako da član 40a Zakona o izboru narodnih poslanika sada propisuje da na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi. Ako izborna lista ne ispunjava ovaj uslov smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, a predlagač liste biće pozvan da otkloni nedostatke. Ako predlagač liste ne otkloni ove nedostatke, Republička izborna komisija odbije proglašenje izborne liste.

3. SEDNICE ODBORA NARODNE SKUPŠTINE VAN NJENOG SEDIŠTA

Održavanje sednica odbora NS van sedišta NS omogućava da se narodni poslanici, boraveći „na lokalnu”, lično upoznaju sa realnom situacijom i problemima građana u unutrašnjosti i sagledaju kako određeni propisi utiču na njihove živote, kao i da neposredno ostvare uvid u sprovođenje određenih odluka, tj. efekte, što je veoma koristan mehanizam za prikupljanje informacija za vršenje kontrolne funkcije parlamenta, koji istovremeno omogućava i neposredan kontakt građana i parlamentaraca na lokalnom nivou.

Članom 42. stav 4. Poslovnika NS³³ izričito je propisano da sednice radnih tela mogu da se održe i van sedišta Narodne skupštine. Ova odredba predstavlja izuzetak (posebnu odredbu) u odnosu na pravilo sadržano u stavu 2. istog člana da se sednice radnih tela održavaju u sedištu Narodne skupštine i ona nije bila izričito propisana u prethodno važećem Poslovniku NSRS.

Stalni odbori aktuelnog saziva Narodne skupštine (od 11. juna 2008. god.) su u periodu do 01. februara 2012. godine organizovali ukupno 30 sednica odbora NS van sedišta NS³⁴, pretežno uz projektnu podršku UNDP-a. Održivost instituta sednica parlamentarnih odbora „na lokalnu“ pokazuje i činjenica da su u skupštinskom budžetu za 2012. godinu predviđena sredstva za održavanje ovih sednica. To ukazuje da Narodna skupština planira da i nakon okončanja projekata razvojne pomoći međunarodnih organizacija, samostalno organizuje sednice odbora van sedišta NS, kao deo svojih redovnih aktivnosti.

³³ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11.

³⁴ U okviru održanih sednica odbora van sedišta NS, po specifičnosti teme, mesto održavanja i odlukama koje su proizašle, posebno se istakla da bi bila pomenuta, četrdeset deveta sednica Odbora za pravosuđe i upravu, koja je, u vršenju nadzorne funkcije NS, održana 23. aprila 2010. god. u Kazneno-popravnom zavodu u Nišu, uz podršku UNDP-a. Sednici Odbora prisustvovali su i članovi Odbora za zdravlje i porodicu i Odbora za rad, boračka i socijalna pitanja. Oni su posetili Kazneno-popravni zavod u Nišu, u cilju upoznavanja sa uslovima u kojima se izvršavaju krivične sankcije u ovoj ustanovi, kao i Specijalnu psihijatrijsku bolnicu „Gornja Toponica“ gde su se upoznali sa uslovima života i zaštitom prava prinudno hospitalizovanih pacijenata. Na sednici Odbora je razmotrena Informacija Ministarstva pravde o uslovima i problemima u oblasti izvršavanja krivičnih sankcija. Pored narodnih poslanika, sednici su prisustvovali ministarka pravde, zamenik Zaštitnika građana i direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Nakon sagledavanja stanja i neposrednog upoznavanja narodnih poslanika sa uslovima u kojima se izvršavaju krivične sankcije, uslovima smeštaja i bezbednosti, zdravstvene zaštite, kao i sa prilagodavanjem međunarodnim standardima i drugim aspektima izdržavanja zatvorskih kazni, predsednik Odbora je predložio da se doneše preporuka da Odbor za pravosuđe i upravu formira pododbor za eksternu kontrolu izvršenja krivičnih sankcija.

Ovakve „mobilne“ sednica su doprinele da narodni poslanici, nakon neposrednog sagledavanja stanja, iniciraju promenu određenih propisa. Konkretno, na primer, Odbor za zdravlje i porodicu je 22. oktobra 2009. godine održao sednicu odbora van sedišta NS, kako bi razmotrio probleme zdravstvene službe u mestima udaljenim od većih medicinskih centara. Sednica je održana u Domu zdravlja u Tutinu, nakon poziva rukovodioca ove zdravstvene ustanove, a pre formalnog početka sednice narodni poslanici (članovi Odbora) su obišli ovu zdravstvenu ustanovu i sagledali njene kapacitete i resurse. Nakon uočenih problema, Odbor je jednoglasno doneo zaključke i obratio se Vladi kako bi se sistemski rešio problem i istinski poboljšao kvalitet zdravstvene zaštite građana u svim sredinama sa sličnim problemima. Nakon toga, Vlada je izmenila uredbu kojom se reguliše ova oblast.

Tabela br. 2: Pregled održanih sednica odbora NS van sednica NS do 01.02.2012. godine

Naziv odbora	Broj održanih sednica odbora NS van sedišta NS do 01.02.2012.god.
Administrativni odbor	0
Odbor za evropske integracije	0
Odbor za finansije	0
Odbor za industriju	2
Odbor za inostrane poslove	0
Odbor za Kosovo i Metohiju	5
Odbor za kulturu i informisanje	1
Odbor za lokalnu samoupravu	0
Odbor za međunacionalne odnose	0
Odbor za nauku i tehnološki razvoj	3
Odbor za odbranu i bezbednost	0
Odbor za odnose sa Srbima izvan Srbije	0
Odbor za omladinu i sport	5
Odbor za poljoprivredu	3
Odbor za pravosuđe i upravu	2
Odbor za predstavke i predloge	2
Odbor za privatizaciju	0

Odbor za privredne reforme	-
Odbor za prosvetu	0
Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja	1
Odbor za ravnopravnost polova	2
Odbor za razvoj i ekonomске odnose sa inostranstvom	0
Odbor za saobraćaj i veze	0
Odbor za smanjenje siromaštva	2
Odbor za trgovinu i turizam	0
Odbor za urbanizam i građevinarstvo	0
Odbor za ustavna pitanja	0
Odbor za zaštitu životne sredine	0
Odbor za zdravlje i porodicu	2
Zakonodavni odbor	0
UKUPNO	30

Prilikom sagledavanja tabelarnog prikaza koji svedoči o tome koji su odbori NS održavali sednice van sedišta NS, treba imati u vidu da postoje i odbori za koje ne figurira mesto održavanja sednice, tj. koji ne bi ostvarili nikakav značajniji napredak održavanjem sednice van sedišta NS – to su u prvom redu Zakonodavni odbor i Administrativni odbor, ali se njima mogu dodati i Odbor za inostrane poslove i Odbor za ustavna pitanja.

Pojedine sednice odbora NS van njenog sedišta su organizovane u formi javnog slušanja, što ukazuje da je moguća sinergija ova dva instituta parlamentarne prakse. Na osnovu povratnih informacija koje su odbori NS primali od građana koji su bili prisutni na mestima, gde su održavane sednice, može se zaključiti da su gradani veoma zadovoljni i sednicama odbora van sedišta i održanim javnim slušanjima. Posebno su isticali da im je veoma značila i sama činjenica što su izneli svoje mišljenje, što su ih narodni poslanici saslušali i sagledali njihove probleme, kao i što su iz nekih aktivnosti proizašle konkretne akcije kao odgovor na probleme i potrebe građana. Narodni poslanici, sa svoje strane, takođe ističu da im je ovo veoma važan način neposrednog kontakta sa građanima.

Održana javna slušanja i sednice odbora NS van njenog sedišta su omogućili i građanima koji pripadaju marginalizovanim grupama da iskažu svoje potrebe i svoje probleme. Pojedina javna slušanja su bila organizovana na teme iz oblasti socijalne inkvizije. To je naročito došlo do izražaja tokom

održanih javnih slušanja i sednica odbora van sedišta NS koje su organizovali sledeći odbori: Odbor za smanjenje siromaštva, Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja, Odbor za zdravlje i porodicu i Odbor za ravnopravnost polova.

4. ODBOR ZA PREDSTAVKE I PREDLOGE

Pravo građana da upućuju predstavke i predloge utvrđeno je Ustavom Republike Srbije u delu koji uređuje ljudska i manjinska prava i slobode, pod nazivom pravo na peticiju. Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži. Zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice. Niko ne može da trpi štetne posledice za stavove iznete u podnetoj peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo.³⁵

Podnošenje predstavki i predloga parlamentarcima Narodne skupštine je u dosadašnjem sistemu realizovano preko posebnog radnog tela srpskog parlamenta - Odbora za predstavke i predloge. U aktuelnom sazivu našeg parlamenta, ovaj odbor je jedan od 30 stalnih odbora NS i ima 17 članova (narodnih poslanika, koji imaju i svoje zamenike). Odbor za predstavke i predloge je nadležan da razmatra predstavke i predloge koji su upućeni Narodnoj skupštini i predlaže NS i nadležnim organima mere za rešavanje pitanja sadržanih u njima i o tome obaveštava podnosioce ukoliko su to zahtevali. O svojim zapažanjima povodom predstavki i predloga, Odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini najmanje jednom u toku svakog redovnog zasedanja³⁶. Ideja je da Odbor za predstavke i predloge bude u permanentnom i neposrednom kontaktu sa građanima, kako bi mogao da sagleda najraznovrsnije probleme na koje građani ukazuju kroz predstavke i predloge.

Kao radno telo NS, Odbor za predstavke i predloge stalan i neposredan kontakt sa građanima ostvaruje na tri načina: (a) neposrednim prijemom građana svakog radnog dana u prostorijama NS; (b) usmenim obraćanjem građana putem telefona i (c) prijemom pisanih predstavki. Iako su predstavke i predlozi upućeni Narodnoj skupštini, što (bi trebalo da) znači narodnim poslanicima, neposredan prijem građana u praksi ne obavljaju narodni poslanici, već državni (parlamentarni) službenici NS, te ovo predstavlja pre posredan (nego neposredan) kanal komunikacije građana i

³⁵ Član 56. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).

³⁶ Videti član 67. Poslovnika NSRS („Sl. glasnik RS“, br. 14/09 – prečišćeni tekst i br. 52/10 – dr. poslovnik).

narodnih poslanika nakon izbora. Postupanje sa predstavkama građana započinje prijemom predstavke, analizom i njenom stručnom obradom, koju vrši Služba Odbora. Dalje postupanje i oblik rada zavise od sadržine predstavke u konkretnom slučaju. Ukoliko se proceni da ima dovoljno elemenata, traži se izveštaj - povratna informacija nadležnog organa. (U određenim slučajevima, informacija tj. predstavka se dostavlja Republičkom javnom tužiocu.) Na osnovu podnete predstavke i primljenog izveštaja (povratne informacije) državnog organa, Služba Odbora sačinjava informaciju sa predlogom zaključka o kome na sednici odlučuje Odbor za predstavke i predloge.

O postupanju Odbora i daljem postupanju organa kojima se Odbor obraćao, građanima se dostavlja odgovor na „pritužbu“, a značajan broj predstavki se ustupa nadležnim organima (s obzirom da Odbor ne može meritorno da rešava probleme), sa molbom da se ispitaju navodi iz predstavke i preduzmu mere u cilju rešavanja problema na koje građanin ukazuje, te da o utvrđenom činjeničnom stanju dostave izveštaj Odboru, kao i da, neposredno, odgovore podnosiocu predstavke. U izvesnom broju slučajeva organi su ažurno i pravovremeno dostavljali izveštaje, ali još uvek postoji problem nedostavljanja traženih izveštaja ili neblagovremenog dostavljanja.

Posebnu pažnju zaslužuje jedan od oblika rada na predstavkama i predlozima, a to je neposredno ispitivanje predstavki na licu mesta („izlazak na teren“) koje se tokom dosadašnje parlamentarne prakse NS pokazalo kao veoma efikasan način rada. Predmeti koji se neposredno ispituju su prvenstveno kolektivne predstavke (podnete od strane većeg broja pritužilaca), zatim kada se uoči da veći broj građana upućuje pojedinačne predstavke u vezi sa istim problemom, kao i predmeti koji po svojoj složenosti i težini zahtevaju poseban pristup (npr. postojanje indicija da je u pitanju teža povreda prava pritužioca i sl.). Za svaki ovakav konkretni slučaj, Odbor formira radnu grupu, koju čine članovi Odbora (narodni poslanici), sekretar Odbora i zaposleni u Službi Odbora (u nekim slučajevima se angažuju i druga lica, u zavisnosti od materije). Radna grupa, uz prethodnu najavu, izlazi na lice mesta, obavlja direktnе razgovore sa građanima i u saradnji sa nadležnim organima ispituje navode iz predstavke i predlaže odgovarajuće rešenje. O ovakovom postupanju se sačinjava informacija koja se potom razmatra na narednoj sednici Odbora. Predlog za ovakvo neposredno ispitivanje predstavke mogu dati: predsednik NS, predsednik Odbora, zamenik predsednika Odbora, članovi Odbora, narodni poslanici, sekretar NS i sekretar Odbora. Odluku, tj. zaključak o neposrednom ispitivanju donosi Odbor za predstavke i predloge na sednici Odbora. Izuzetno, u hitnim slučajevima (npr. najava dolaska većeg broja građana u Narodnu skupštinu i sl.) odluku (zaključak) o neposrednom ispitivanju mogu doneti predsednik ili zamenik predsednika Odbora.

U prve dve godine aktuelne legislature Narodne skupštine, odnosno od 11. juna 2008. godine do 31. decembra 2009. godine, Služba Odbora za predstavke i predloge je obradila 1.406 pisanih predstavki, uključujući i ponovljene predstavke³⁷. Od 1.1.2010. godine do 31.12.2011. godine evidentirano je i obrađeno 536 novopristiglih predstavki i predloga građana³⁸.

U aktuelnom sazivu NS, tj. u periodu 11.06.2008. god.-31.12.2011. godine služba³⁹ Odbora je neposredno primila ukupno 1.594 građana⁴⁰ u prostorijama Narodne skupštine. Pored ličnog dolaska u NS, značajan broj građana se svakodnevno obraća Odboru putem telefona, a u ovom posmatranom periodu služba Odbora je obavila ukupno 4.800 telefonskih razgovora sa građanima. Za razliku od ličnog dolaska u NS, kada građani najčešće donose napisane predstavke ili ih iznose usmeno službenicima, koji u tom slučaju sastavljuju belešku i po njoj postupaju na isti način kao kada građanin uputi pisani predstavku, telefonsko obraćanje Odboru je najčešće bilo u svrhu traženja informacije, interesovanja za način podnošenja predstavke, ponovljenog obraćanja, interesovanja za postupanje po podnetoj predstavci ili izražavanje opštег nezadovoljstva postojećim sistemom. Zanimljivo je da je tokom dosadašnjeg perioda bio zanemarljivo mali broj obraćanja putem maila (manje od deset). Procena službenika koji postupaju po podnetim predstavkama je da se oko 80% delokruga rada na predstavkama i predlozima odnosi na davanje pravnih saveta građanima o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava, odnosno, upućivanja organima koji su nadležni za rešavanje problema povodom kojih se građanin obraća.

U periodu aktuelnog saziva NS, od 11. juna 2008. godine do 01. februara 2012. godine Odbor za predstavke i predloge je održao deset

³⁷ U periodu 11.06.2008-31.12.2009. vođena je ukupna, tj. zbirna evidencija svih predstavki, bez specifikacije novopristiglih i ponovljenih predstavki, dok je za 2010. i 2011. godinu vođena evidencija samo novopristiglih predstavki. Razlog drugačije evidencije su kadrovske promene u službi Odbora za predstavke i predloge, pravashodno personalna promena sekretara ovog odbora.

³⁸ S tim da su uporedo obrađivane i ponovljene predstavke, ali o njima nije vođena posebna evidencija.

³⁹ Zanimljivo je pomenuti da je u periodu nekadašnje SFRJ na saveznom nivou postojao Biro za predstavke i predloge SFRJ, koji je imao Službu od 42 zaposlena, od čega je 26 bilo diplomiranih pravnika. Ovaj Biro imao je dve komisije: Komisiju Predsedništva koja je obavljala stručnu obradu predstavki koje su upućivane Predsedništvu i Predsedniku Republike i Komisiju Skupštine, koja je obavljala stručnu obradu predstavki koje su upućivane Skupštini SFRJ i Saveznom izvršnom veću. Danas Služba Odbora za predstavke i predloge NS ima 5 zaposlenih, od čega troje diplomiranih pravnika. U narednom sazivu Narodne skupštine, Odbor za predstavke i predloge neće postojati.

⁴⁰ Autor je podatke dobio u odgovoru NS na podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u skladu sa članom 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).

sednica, što je relativno mali broj u odnosu na prethodne sazive, kao i rad drugih odbora NS. Razlog manjeg broja održanih sednica ovog odbora u aktuelnoj legislaturi je to što je konstituisanje ovog odbora okončano⁴¹ tek 13. maja 2010. god, dok su ostali odbori NS konstituisani 2008. godine, neposredno nakon konstituisanja Narodne skupštine u ovom sazivu.

Poređenja radi, ovaj odbor, odnosno Služba Odbora je u periodu 1.1.2004. godine – 31.12.2006. godine primila i stručno obradila 3.126 pisanih predstavki građana⁴² (uključujući ponovljene predstavke). U istom periodu Služba odbora je, neposredno, primila 3.735 građana u prostorijama NS. Građani su se u ovom periodu svakodnevno obraćali Odboru i putem telefona (u proseku dnevno 5 do 6 poziva, odnosno preko 4000 poziva u ovom periodu), postavljajući pitanja iz različitih oblasti i tražeći informacije i uputstva, kao i obaveštenja u vezi sa podnetim predstavkama. Shodno navedenom, proizilazi da je u ovom periodu ukupno bilo preko 10.000 obraćanja građana.⁴³

Nakon analize problema zbog kojih se građani obraćaju (svojim?) predstavnicima u parlamentu u formi predstavki i predloga, može se zaključiti da građani najčešće izražavaju nezadovoljstvo radom pojedinih državnih organa, ukazuju na sporost, tj. neefikasnost u radu sudova, na donete presude, na rad nosilaca pravosudnih funkcija i na rad opštinskih organa uprave. Značajan je i broj podnetih predstavki u vezi sa neuspešnim postupcima privatizacije, a jedan broj pritužbi je usmeren na oblast urbanizma i prostornog planiranja, kao i na rad zdravstvenih ustanova. U posmatranom periodu se uočava povećanje broja materijalno neobezbeđenih lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, a znatan je i porast obraćanja građana, među kojima naročito penzionera i lica koja su ostala bez zaposlenja, koja traže neku vrstu pomoći, ističući izuzetno težak materijalni položaj, pomoći u cilju zaposlenja, brže zakonske i reformske izmene koje će im omogućiti da dođu do posla. Na probleme stambene ugroženosti koji su izraženi i objektivno teški, žale se građani iz svih socijalnih struktura i sredina. U porastu je i broj zahteva za pružanjem pomoći u lečenju, a najčešće se radi o teškim zdravstvenim slučajevima i o nemogućnosti plaćanja i nabavke lekova. Odboru su se obraćala i raseljena i izbegla lica koja, najčešće traže materijalnu pomoći i rešavanje stambenog problema.

⁴¹ Prva (konstitutivna) sednica Odbora za predstavke i predloge je počela 30. oktobra 2008. god, a okončana je 13. maja 2010. god.

⁴² Od navedenog broja, za 773 predstavke je tražena povratna informacija (izveštaj) nadležnih organa.

⁴³ O tome i o postupanju NS po predstavkama građana u ranijem periodu: S. Vukadinović, *Odbor za predstavke i predloge Narodne skupštine Republike Srbije*, u: Građani pred korupcijom – ko može da pomogne i kako, Transparentnost Srbija, Beograd 2007, str. 49-52.

Odbor za predstavke i predloge nije organ koji može da rešava svaki slučaj konkretno, suštinski i meritorno (jer ne može podnosiocu predstavke dodeliti stan, materijalnu pomoć ili omogućiti zaposlenje), ali sve ono na što građani ukazuju kroz predstavke i predloge, Odbor sagledava, uobičjava kao pojavu i ukazuje Narodnoj skupštini i njenim radnim telima. Pored toga, kada su u pitanju obraćanja zbog teške materijalne situacije i nemogućnosti plaćanja određenih računa, Odbor se pisanim putem (dopisima) obraćao javnim preduzećima kojima je predlagao da se omogući građanima izmirenje dugova na rate i sl. u čemu je bilo uspeha. Time je odbor u praksi nastojao da ovakve probleme građana na koje ukazuju u predstavkama rešava na oba nivoa: (a) sistemski - ukazivanjem nadležnim institucijama na uočene probleme, kao i (b) pojedinačno i konkretno - probleme građana koji su se obratili, upućujući pojedinačne dopise koji su u prilogu sadržali podnetu predstavku građanina.

Kada je reč o pritužbama na neadekvatan rad drugih državnih organa, treba reći da se Odbor, kroz kontrolnu funkciju NS, može zalagati da odgovarajući organ obavlja posao u skladu sa zakonom, ali ne može da preuzme nijedan prerogativ nadležnosti tog organa. Zato, ne treba zaboraviti da predstavka nije i ne može biti vaninstitucionalni oblik ostvarivanja prava građana, jer bi u protivnom bilo dovedeno u pitanje funkcionisanje nadležnih državnih organa. Predstavke predstavljaju jedan od vidova komunikacije građana i njihovih predstavnika u parlamentu, te ustavno pravo građana da podnose predstavke i predloge treba posmatrati u kontekstu usmeravanja i upućivanja na što kvalitetniji rad državnih organa, kao i predloga za unaprednjem. Pored toga, predstavke i predlozi građana pružaju značajnu pomoć narodnim poslanicima u vršenju kontrolne funkcije Narodne skupštine, tj. doprinose da organi izvršne vlasti, preko parlamenta, polažu račune⁴⁴ za svoj rad građanima.

U narednom sazivu NS, Odbor za predstavke i predloge neće postojati kao posebno radno telo srpskog parlamenta, već je ideja da predstavke i predlozi budu upućivani odborima NS nadležnim prema materiji koja je u delokrugu njihovog rada. Ovakva značajna promena predstavljaće veliki izazov za organizaciju rada Narodne skupštine.

5. POSLANIČKE KANCELARIJE VAN SEDIŠTA NARODNE SKUPŠTINE

Poslaničke kancelarije, odnosno kancelarije za neposrednu komunikaciju građana sa narodnim poslanicima, predstavljaju još jednu

⁴⁴ O „polaganju računa”: S. Paul, *Accountability in public services: Exit, voice and control*, World Development, vol. 20, 1992, The World Bank, Washington, str. 1047-1060.

novinu u parlamentarnom razvoju Srbije. Otvaranje kancelarija za komunikaciju poslanika sa građanima na lokalnom nivou, otpočelo je 2009. godine kroz pilot projekat koji je NS realizovala uz podršku Nacionalnog demokratskog instituta (NDI).

Poslaničke kancelarije u unutrašnjosti su uvedene sa ciljem da omoguće direktnu i neposrednu komunikaciju građana i narodnih poslanika. Razlika u odnosu na obraćanje Odboru za predstavke i predloge je, pravashodno, u dva osnova (posmatrano iz ugla građana): (a) prijem građana u poslaničkoj kancelariji vrše neposredno narodni poslanici, što značajno doprinosi razvijanju neposrednih odnosa građana i narodnih poslanika, nakon izbora, dok se obraćanje Odboru za predstavke i predloge realizuje kroz prijem od strane državnih službenika NS, a ne narodnih poslanika; (b) poslaničke kancelarije se nalaze van sedišta Narodne skupštine, tj. na lokalnom nivou, čime se olakšava pristup građana narodnim poslanicima.

Poslaničke kancelarije van zgrade parlamenta su namenjene građanima da u direktnoj komunikaciji sa parlamentarcima iznose svoje predloge, stavove i mišljenja o različitim pitanjima, probleme, inicijative i sl. Ovakav stalni vid komunikacije građana i narodnih poslanika, nakon održanih izbora doprinosi odgovornijem radu narodnih poslanika i njihovom neposrednjem sagledavanju potreba građana.

Do 1. februara 2012. godine otvoreno je ukupno 15 poslaničkih kancelarija. Prva ovakva kancelarija je otvorena u Leskovcu 1. aprila 2009. godine; druga u Novom Pazaru, 7. jula 2009. godine (kao zajednička kancelarija za komunikaciju sa građanima sa teritorija Novog Pazara, Tutina i Pribroja). Treća poslanička kancelarija je otvorena je u Beogradu, na opštini Savski venac, 26. maja 2009. godine, a četvrta u Valjevu, 6. novembra 2009. godine. Peta kancelarija na lokalnom nivou je otvorena je u Zrenjaninu, 22. aprila 2010. godine. Zatim su otvorene poslaničke kancelarije u: Novom Sadu, Kladovu, Negotinu, Boljevcu, Zaječaru, Boru, Majdanpeku, Valjevu i Beogradu (na opštinama Stari grad i Vračar).

Dalji pravac razvoja bi trebalo da obuhvati ne samo otvaranje kancelarija u većem broju mesta, već povećanje vremena koje parlamentarci provode u neposrednoj komunikaciji sa građanima.

Interparlamentarna unija je 2011. godine sprovedla globalno parlamentarno istraživanje na uzorku od 600 parlamentaraca širom sveta o tome koliko sati nedeljno provode u radu sa građanima. Rezultati istraživanja pokazuju da preko 50% poslanika provodi više od 20 sati nedeljno u radu sa građanima i njihovim problemima.⁴⁵

⁴⁵ International Day of Democracy: What do citizens expect from their parliament?,

Tabela br. 3 : Rezultati istraživanja IPU (2011.god.) o broju sati koje nedeljno poslanici provode u neposrednom radu sa građanima

Broj sati u nedelji koje poslanici provode u radu sa građanima	% poslanika
0-10 sati nedeljno	15,38%
11-20 sati nedeljno	27,60%
21-30 sati nedeljno	19,16%
31-40 sati nedeljno	13,88%
preko 40 sati nedeljno	20,21%
nije odgovorilo	3,77%

6. PRAVO PREDLAGANJA ZAKONA

Ovlašćeni predlagajući (svih) zakona u Republici Srbiji su: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, dok pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti imaju Narodna banka i Zaštitnik građana⁴⁶. Pravni okvir koji uređuje predlaganje zakona i postupak donošenja zakona u Srbiji, u ovom trenutku čine: Ustav Republike Srbije⁴⁷, Zakon o Narodnoj skupštini⁴⁸, čl. 43-73. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije⁴⁹, Poslovnik Narodne skupštine⁵⁰ i Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa⁵¹. Za određena pitanja nacrta i predloga zakona koje priprema Vlada, od značaja su i odredbe čl. 37-42. Poslovnika Vlade⁵², dok je za pitanja narodne inicijative od značaja Zakon o

<http://www.ipu.org/dem-e/idd/expectations.htm>, pristup 30.01.2012.god.

⁴⁶ Videti član 107. Ustava Republike Srbije.

⁴⁷ „Sl. glasnik RS“, broj 98/06.

⁴⁸ „Sl. glasnik RS“, broj 9/10.

⁴⁹ „Sl. glasnik RS“, broj 14/09 – prečišćeni tekst i 52/10-dr. poslovnik. Danom stupanja na snagu Poslovnika Narodne Skupštine, odnosno 5. avgusta 2010. godine prestao je da važi Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, osim odredaba čl. 43. do 73. ovog poslovnika koje se primenjuju do konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.

⁵⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11. Odredbe čl. 141. i 161. ovog poslovnika, koje se odnose na podnošenje predloga zakona i drugih akata Narodne skupštine, kao i amandmana u elektronskom obliku, primenjivaće se kada se za to steknu tehnički uslovi, što će konstatovati nadležni odbor NS, a odredbe čl. 46. do 67. koje se odnose na broj i delokrug odbora primenjuju se od konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.

⁵¹ „Sl. glasnik RS“, broj 21/10. Ovaj akt je doneo Zakonodavni odbor Narodne skupštine na sednici održanoj 30. marta 2010. godine, a primenjuje se od 1. jula 2010. godine.

⁵² „Sl. glasnik RS“, br. 61/06 - prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11.

referendumu i narodnoj inicijativi⁵³ (iz 1994.god.), koji se smatra zastarelim, te je javnosti već predstavljen nacrt novog zakona kojim se planira uređenje ove oblasti.

Kada je reč o pravu birača da podnesu predlog zakona, ovo pravo birači ne ostvaruju individualno, već ga može ostvariti zajedno najmanje 30.000 birača.

Empirijska istraživanja faktičkog stanja zakonodavnog postupka u Srbiji⁵⁴ pokazuju da se upravo predlozi zakona koje podnose birači, kao i oni koje podnose narodni poslanici opozicije ne stavljuju na dnevni red Narodne skupštine, tj. da u praksi birači ne mogu da ostvare pravo predlaganja zakona, iako podnesu predlog koji ispunjava sve propisane uslove.

Normativni okvir koji uređuje zakonodavni postupak u Srbiji ne sadrži proceduralni mehanizam koji bi garantovao ovlašćenim predlagačima zakona ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona. Ovo je naročito značajno upravo za birače i narodne poslanike opozicije, koji *de iure* imaju pravo predlaganja zakona, koje *de facto* ne mogu da ostvare, jer pozitivopravno rešenje u Republici Srbiji omogućava da njihovi predlozi zakona nikada ne dođu na dnevni red Narodne skupštine. Pravno rešenje sadržano u Poslovniku NS omogućava da se pojedini predlozi zakona nikada ne nađu, tj. nikada ne dođu na dnevni red NS i da se ona o njima nikada ne izjasni, tj. ne raspravlja i ne glasa. To otvara veoma ozbiljno pravno pitanje ostvarivanja ustavnog prava ovlašćenih predlagača zakona, jer postojeće stanje može onemogućiti ostvarivanje ovog prava⁵⁵. Može se reći da, prema pozitivnom normativnom okviru, u Republici Srbiji ovlašćeni predlagači zakona imaju ustavno pravo koje praktično ne mogu da ostvare. Tako postoje i predlozi zakona koje su podnеле grupe birača još tokom prethodnog saziva Narodne skupštine, a koji još uvek nisu stavljeni na dnevni red NS i pitanje je da li će ikada, a s obzirom na nepostojanje mehanizma za ostvarivanje ovog prava i dosadašnju praksu NS, čini se da neće nikada. Tako je, na primer, još 22. novembra 2007. godine 35.870 birača podnelo dva predloga zakona: Predlog zakona o klasifikaciji informacija i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu

⁵³ „Sl. glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

⁵⁴ S. Vukadinović, *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona*, Pravni zapisi, br. 1/2010, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 97-118, dostupno i na:

http://www.pravnifakultet.rs/images/2012/zapisi-1-2010/Slobodan_Vukadinovic_ANALIZA_UTICAJA_ZAKONODAVNOG.pdf

⁵⁵ Pitanje koje se postavlja u vezi sa ostvarivanjem ovog prava jeste da li su rešenja u Poslovniku Narodne skupštine takva da omogućavaju ili onemogućavaju ostvarivanje ustavnog prava ovlašćenih predlagača zakona, s obzirom na to da je Ustav definisao ko ima pravo da podnosi predloge zakona, te Poslovnik treba da odredi način ostvarivanja ovog prava.

informacijama od javnog značaja. Nijedan od ova dva predloga zkona koji su podneli birači, već, skoro pet godina nije stavljen na dnevni red NS.

Treba reći da subjekti prava predlaganja zakona imaju ovo pravo da bi mogli da ga vrše (ostvaruju), tj. dođu do određenog cilja, pa se postavlja pitanje kakva je sadržina prava predlaganja zakona i da li je ovo pravo ostvareno time što predlog fizički stigne do zgrade Narodne skupštine. Svakako da se pravo predlaganja zakona ne iscrpljuje time što podneti predlog zakona večno ostane u pisarnici Narodne skupštine. Cilj prava predlaganja zakona je da se Narodna skupština izjasni o predlogu, dok trenutna regulativa omogućava da vladajuća većina u parlamentu podneti predlog zakona ignoriše, tj. postupa kao da takav predlog nije ni podnet. Kada je reč o podnetim predlozima zakona koje su podneli Ustavom RS ovlašćeni predlačači zakona i koji su podneti u skladu sa odredbama Poslovnika NS⁵⁶, važno je konstatovati da je reč o „dopuštenim“ predlozima, koji ispunjavaju sve propisane (materijalnopravne i procesnopravne) pretpostavke kojima se pokreće postupak za donošenje zakona. U slučaju kada su ispunjeni svi propisani uslovi, Narodna skupština ne može da ignoriše podneti predlog, što je trenutno *de facto* slučaj. Podnošenjem predloga zakona Narodnoj skupštini počinje postupak (!) za donošenje zakona u Narodnoj skupštini, što znači da pravo ovlašćenih predlačača da predlože tekst zakona, znači (sa druge strane) obavezu Narodne skupštine da, po podnetom predlogu zakona, postupa, u skladu sa pravnim normama koje uređuju ovu materiju⁵⁷. Pored *de facto* nepostupanja

⁵⁶ Ovlašćeni predlačač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem, koje sadrži: 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; 2) razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema; 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; 5) opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom; 6) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak; 7) razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“; 8) pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se prečrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).

U skladu sa članom 151. Poslovnika Narodne skupštine, obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, a uz predlog zakona, predlačač dostavlja izjavu da je predlog zakona uskladen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza uskladivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o uskladenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

⁵⁷ Detaljnije: S. Vukadinović, *Faktičko stanje zakonodavnog postupka u Srbiji i preporuke za njegovo unapređivanje*, u: Unapređivanje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2011, str. 46-63.

po pojedinim predlozima zakona koje su podneli birači i narodni poslanici iz redova opozicije, problem je nepostojanje pravnih normi koje uređuju ova pitanja i nepostojanje garantija za ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona.

Potrebno je normirati pitanje, do kada je predlog zakona u proceduri, jer ovo pitanje nije uređeno, tj. ne postoje pravne norme o tome koliko dugo predlog zakona može biti u proceduri, što predstavlja jedno od otvorenih pitanja zakonodavnog postupka u Srbiji. Ovo je naročito važno zbog predloga zakona koji u jednom sazivu Narodne skupštine ne budu stavljeni na dnevni red. Problem ne postoji kada je reč o predlozima zakona koje podnosi Vlada, jer novoizabrana Vlada redovno obavesti Narodnu skupštinu da povlači iz procedure predloge zakona koje je podnela prethodna Vlada. Međutim, ovo pitanje nije uređeno za predloge zakona koje podnose birači i narodni poslanici. Tako su, na primer, u skupštinskoj proceduri i predlozi zakona koje su podneli narodni poslanici koji više nisu živi i nije uređeno pitanje sudbine zakonskih predloga čiji predlagač više ne postoji (nije pravno uređeno pitanje da li neko može da povuče ove predloge zakona i ko, odnosno ukoliko budu stavljeni na dnevni red sednice NS - ko će biti predstavnik preminulog predлагаča?).

Pored toga, ne postoji redosled stavljanja predloga zakona na dnevni red. Tako su, na primer, u aktuelnom sazivu Narodne skupštine u proceduri istovremeno bila dva predloga zakona koji uređuju istu materiju – reč je o predlozima zakona o Narodnoj skupštini. Na dnevni red je stavlen Predlog zakona o Narodnoj skupštini koji je kasnije podnet (dok je raniji ignorisan). Ovo jasno potvrđuje da u politici, za razliku od prava, ne važi princip *Prior tempore, potior iure*. Sada, kada je Zakon o Narodnoj skupštini donet, još uvek je u proceduri Predlog zakona o Narodnoj skupštini koji je prvi podnet i nema pravne norme koja uređuje ovo pitanje, tj. do kada će on biti predlog zakona, s obzirom da je ova materija sada uređena. Smatram da je potrebno urediti pitanje redosleda predloga zakona prilikom sastavljanja predloga dnevног reda sednice NS, barem postavljanjem širih rokova. U tom smislu, mislim da novo rešenje u Poslovniku NS predstavlja korak unazad. Naime, prethodno rešenje je bilo da se predlog zakona (koji je pripremljen u skladu sa odredbama Poslovnika) može uvrstiti u dnevni red sednice NS u roku, ne kraćem od 15 dana, ni dužem od 60 dana, od dana njegovog podnošenja. Ovi rokovi miruju kada NS nije u redovnom zasedanju, a u izuzetnim slučajevima, rok od 60 dana je mogao biti prekoračen, ali ne duže od 30 dana, a predsednik NS je imao obavezu da obavesti narodne poslanike o razlozima prekoračenja roka⁵⁸. U (novom) Poslovniku NS donetom 2010. godine, maksimalan rok u kome se podneti predlog zakona ima staviti na

⁵⁸ Videti član 140. stav 3. Poslovnika NSRS („Sl. glasnik RS“, broj 14/09 – prečišćeni tekst).

dnevni red sednica NS je izostavljen,⁵⁹ što logički izvedeno do kraja, znači da oni mogu beskonačno dugo biti u „skupštinskoj proceduri“, a da se sa njima ne dešava bukvalno ništa.

Imajući u vidu da nije predviđeno pravno sredstvo za zaštitu ustavnog prava predlaganja zakona, čini se da ovlašćeni predлагаči koji ne mogu da ostvare pravo predlaganja zakona, mogu da podnesu ustavnu žalbu⁶⁰.

Pored toga, postoji otvoreno pitanje i potreba da se uredi postupak utvrđivanja predloga zakona koji podnose narodni poslanici. Kada je predlagač Vlada, ovo pitanje je uređeno Poslovnikom Vlade, međutim Poslovnik Narodne skupštine nije detaljnije uredio postupak utvrđivanja predloga zakona, kada predlog podnose narodni poslanici. To ima za posledicu da nije predviđena javna raspava povodom predloga zakona koji podnose narodni poslanici, dok je javna rasprava kao faza predviđena kada donošenje zakona predlaže Vlada. Konkretno, član 41. Poslovnika Vlade propisuje da je predlagač obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uredjenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Zbog postojanja ove pravne praznine u Poslovniku NS, u praksi Narodne skupštine je javno slušanje korišćeno da nadomesti javnu raspravu. Tako, na primer, umesto da bude održana javna rasprava, održano je javno slušanje o Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika.

7. ZAKLJUČAK

Narodna skupština je, u poslednjih nekoliko godina, kroz kontinuirano razvijanje svoje parlamentarne prakse otvorila nekoliko kanala direktnе komunikacije građana i narodnih poslanika. Ovi mehanizmi koji omogućavaju odnos građana i narodnih poslanika su institucionalizovani uglavnom tokom 2010. godine postavljanjem novog pravnog okvira za rad srpskog parlamenta, tj. donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini i (novog) Poslovnika Narodne skupštine.

⁵⁹ Tako, član 154. Poslovnika Narodne skupštine („Sl. glasnik RS“, broj 52/10) sada propisuje samo da predlog zakona, pripremljen u skladu s odredbama ovog poslovnika, može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja.

⁶⁰ U skladu sa članom 170. Ustava Republike Srbije, ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu poređivana druga pravna sredstava za njihovu zaštitu. O ustavnoj žalbi detaljno: V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000.

Nakon analize parlamentarne prakse, kao instituti koji omogućavaju kontakt i komunikaciju građana i narodnih poslanika nakon izbora, identifikovani su: javna slušanja, održavanje sednica odbora Narodne skupštine van njenog sedišta, poslaničke kancelarije u unutrašnjosti, obraćanje Odboru za predstavke i predloge i pravo birača da podnesu predlog zakona.

Inovacije u parlamentarnom razvoju Srbije u cilju unapređenja odnosa narodnih poslanika i građana, pokazuju da se parlamentarna praksa u Srbiji odvija u pravcu razvoja neposrednjih odnosa građana i parlamentaraca, kao i uvođenja novih instituta koji predstavljaju stalne kanale komunikacije birača i njihovih predstavnika. Međutim, uprkos pozitivnim naporima, u ovom trenutku se čini da velika većina građana ne zna na koji način bi mogla da kontaktira predstavnika u parlamentu, kao i da su kontakti sa poslanicima pre sporadični i slučajni, nego redovni.

Pitanje adekvatnog uključivanja građana i civilnog društva u postupak donošenja zakona predstavlja trenutno jedan od najvećih izazova naredne legislature srpskog parlamenta. Postojeći zakonodavni postupak ne zadovoljava potrebe srpskog društva u dvadeset prvom veku, te se očekuje rad na unapređenju ovog postupka. Veliki izazov za dolazeću legislaturu biće i da adekvatno organizuje postupanje NS po predstavkama i predlozima građana, s obzirom da u narednom sazivu NS neće postojati stalno radno telo koje će razmatrati predstavke i predloge građana, jer postojeći Odbor za predstavke i predloge nije predviđen (novim) Poslovnikom NS, koji će u delu kojim reguliše rad odbora NS početi da se primenjuje konstituisanjem NS u narednom sazivu.

Čini se da je jedno od najvećih postignuća kada je u pitanju odnos građana i narodnih poslanika institucionalizacija javnih slušanja u Narodnoj skupštini. Pored toga što je stvoren pravni okvir koji sistemski i dugoročno omogućava održavanje javnih slušanja, ona se i u praksi u velikom broju održavaju u NS, da se može reći da su sada postali redovna aktivnost Narodne skupštine. Javna slušanja su se u parlamentarnoj praksi pokazala kao veoma efikasan oblik participacije građana u procesu donošenja odluka u parlamentu, odnosno kao često korišćen kanal komunikacije građana i poslanika.

Prepoznavanje održavanja sednica odbora NS van sedišta NS kao efikasnog mehanizma parlamenta u vršenju nadzorne funkcije, imalo je za rezultat da je NS u skupštinskom budžetu za 2012. godinu predvidela sredstva za njihovo održavanje, što ranije nije bio slučaj, već su ovakve „mobilne“ sednice održavane uz podršku međunarodnih organizacija koje u Srbiji sprovode projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju. Održavanje javnih slušanja i sednica odbora NS van sedišta NS doprinelo je

neposrednjem kontaktu građana i narodnih poslanika, kao i poboljšanju percepcije građana o Narodnoj skupštini.

Nakon razmatranja savremene prakse srpskog parlamenta, može se reći da postoje različiti instituti koji omogućavaju građanima da im parlament bude dostupan i da se upoznaju sa njegovim radom. Međutim, iako je Narodna skupština (kao institucija) u poslednjih nekoliko godina učinila značajan iskorak u „otvaranju“ ka javnosti i dostupnosti građanima, to se ne bi moglo reći za (sve) narodne poslanike (kao pojedince). Može se govoriti o postignutoj javnosti rada Narodne skupštine, ali ne i dovoljno transparentnosti rada narodnih poslanika pojedinačno. Realizacija poseta Narodnoj skupštini, otvaranje centra za posetioce, organizovanje poseta građana u Danu otvorenih vrata, više služe da se građani upoznaju sa načinom rada parlamenta i istorijatom objekata koje koristi Narodna skupština. Čini se da u našem društvu, još uvek, ne postoji dovoljno upostavljenje prakse neposrednih odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu nakon izbora, niti su građani u dovoljnoj meri obavešteni, tj. upoznati sa načinima na koje mogu kontaktirati parlamentarce nakon održanih izbora. Zbog toga je ovo jedan od pravaca parlamentarnog razvoja na kome treba još raditi. Sigurno je da bi suštinskom uspostavljanju adekvatnih i neposrednih odnosa građana i narodnih poslanika u Srbiji doprinela promena izbornog sistema, u smislu uvođenja većinskog (ili bar mešovitog) umesto proporcionalnog, kao i ustanovljenje adekvatnog broja izbornih jedinica (umesto trenutne situacije u kojoj je čitava teritorija Republike Srbije jedna izborna jedinica), što bi omogućilo i adekvatniju predstavljenost u parlamentu.

U cilju razvijanja odnosa građana i narodnih poslanika nakon izbora, bilo bi korisno u dolazećoj legislaturi Narodne skupštine:

1. Razmotriti mogućnost osnivanja kancelarije Narodne skupštine za saradnju sa građanima i nevladinim sektorom, tj. civilnim društvom, koja bi pružala pomoć i podršku biračima prilikom sastavljanja predloga zakona. Ovo je potrebno, s obzirom da ostali ovlašćeni predlagači imaju stručne službe koje im pomažu u tom poslu (narodni poslanici imaju pomoć Službe NS, a sličnu službu ima i Vlada, kao i skupština autonomne pokrajine). Ovo je posebno važno zbog nomotehničkih pravila⁶¹, naročito s obzirom na to su 2010. godine doneta Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, koja bi trebalo da doprinesu kvalitetnijim propisima.

⁶¹ O osnovnim pravilima nomoteknike i njenoj važnosti za koherentnost pravnog sistema, videti detaljnije: Z. Jelić, *Osnovi normativne tehnike – Uvod u savremenu nauku o metodama stvaranja i razumevanja prava*, Ekonomika, Beograd 1986; Lj. Jović, *Parlementarno procesno pravo*, Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, Beograd 2004.

2. Uključivanje građana u zakonodavni postupak i podizanje svesti građana o važnosti interesovanja i uključivanja u zakonodavni postupak i benefita koje imaju od efekata primene „dobrih“ zakona. Radi povećanja učešća građana u postupku za donošenje zakona, u uporednom pravu se kao primeri dobre prakse navode javni pozivi koje odbori parlamenta upućuju za podnošenje predloga građana i podnošenje predstavki odborima od strane organizacija civilnog društva. Korisno bi bilo sačiniti priručnik za sastavljanje predstavki građana Narodnoj skupštini i odborima, sastaviti model (obrazac) predstavke i učiniti ga dostupnim građanima Srbije objavlјivanjem na veb sajtu Narodne skupštine. Bilo bi korisno da primljene predstavke građana, kontinuirano sakupljaju, evidentiraju, sistematizuju i postupaju po njima nadležni odbori NS prema materiji (jer u narednom sazivu NS više neće postojati Odbor za predstavke i predloge), kako bi pratili sprovođenje zakona, probleme u praksi i potrebe građana i kako bi bili u stanju da izmenama postojećih zakona ili donošenjem novih u NS daju adekvatan odgovor na potrebe građana. Na ovaj način bi mogle biti dobijane i informacije koje bi koristile narodnim poslanicima i u vršenju kontrolne funkcije Narodne skupštine. Posebno bi to bilo korisno za građane, jer je to otvaranje još jednog kanala komunikacije građana sa svojim predstavnicima u parlamentu.

3. U istom cilju, ali sa cilnjom grupom mlađih, bilo bi korisno ustanovljavanje nagradnih konkursa za tematske i studentske radove u vezi sa parlamentarnim razvojem u Srbiji, kojima bi se studenti društvenih nauka stimulisali da iz različitih aspekata analiziraju teme iz ove oblasti, a time bi se i povećavalo interesovanje za komunikaciju sa predstavnicima u parlamentu.

4. Pored ovog modela, u uporednom parlamentarnom pravu povećanje zainteresovanosti građana za zakonodavni postupak i uključivanje u postupak donošenja zakona se postiže kroz: otvaranje centara za informisanje i edukaciju, Dane otvorenih vrata, Otvoreni parlament, dane za davanje informacija u ruralnim područjima i okruzima, „Parlament na točkovima“ tj. mobilni parlament i sl. Posebna pažnja se posvećuje informisanju i uključivanju mlađih, te postoje posebne inicijative na nivou škole (učenja o parlamentu u okviru nastavnog plana i programa, izrada nagradnih ilustracija pod nazivom „Dan u parlamentu“, elektronska igra pod nazivom „Zakonodavci“ u kojoj grupe školske dece virtuelno donose zakone na isti način kao što se to stvarno odvija, pri čemu međusobno igraju različite uloge, kao i uvođenje „školskih parlamenata“) i programi na nivou

parlamenta (redovne nedeljne ili mesečne posete učenika, „sednice mladih“, mogućnost da sami sastavljaju predloge zakona)⁶².

5. Imajući u vidu da je javnost rada zakonodavnog organa veoma značajna, bilo bi korisno podržati uvođenje parlamentarnog televizijskog kanala, na kome bi, pored plenarnih sednica NS, bile prenošene i sednice odbora NS, kao i javna slušanja, kako bi rad parlamenta bio vidljiviji, otvoreniji i dostupniji građanima. Na taj način bi, osim postizanja obaveštenosti, bila podizana i svest građana o širokom spektru rada Narodne skupštine. Trenutno se javnost rada obezbeđuje povremeno direktnim, a povremeno odloženim televizijskim prenosom (isključivo) plenarnih sednica NS. Zbog toga bi uspostavljanje posebnog parlamentarnog kanala, kao televizijskog kanala sa nacionalnom frekvencijom, omogućilo zainteresovanim građanima da kontinuirano prate rad narodnih poslanika.

6. Poboljšanje veb sajta Narodne skupštine, kako bi građanima bila omogućena veća dostupnost informacija o radu narodnih poslanika. Za građane bi bilo veoma korisno da na veb prezentaciji parlamenta mogu da vide rezultate svakog glasanja, tj. da svaki građanin može da vidi kako je koji narodni poslanik glasao prilikom donošenja zakona. Idući korak dalje, građani bi trebalo da vide koliko je amandmana podneo narodni poslanik, koliko se puta javio za reč tokom sednice, koliko je poslaničkih pitanja postavio itd. To bi svakom građaninu omogućilo da sagleda šta je narodni poslanik tokom svog rada u parlamentu uradio za građane. Bilo bi veoma korisno omogućiti javnosti uvid u podnete amandmane, tj. dostupnost podnetih amandmana u elektronskom obliku⁶³. U tom cilju bi značajan iskorak bio učinjen formiranjem elektronske baze podataka koja bi bila dostupna javnosti, a koja bi sadržala sve relevantne podatke o kompletnoj zakonodavnoj aktivnosti (u svim fazama zakonodavnog postupka - kako u vezi sa donetim zakonima, tako i u vezi sa predlozima zakona koji su u postupku donošenja, amandmanima i sl.), što bi zainteresovanim građanima omogućilo potpuniji uvid u tok postupka za donošenje zakona, odnosno da mogu da prate kako određeni predlog zakona „napreduje“ u zakonodavnom postupku.

7. Uspostavljanje i promovisanje elektronske komunikacije građana sa narodnim poslanicima.

⁶² Detaljnije o komparativnoj parlamentarnoj praksi u cilju postizanja otvorenosti i transparentnosti parlamenta: D. Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, str. 43-67.

⁶³ O e-parlamentu: T. Kingham, E-Parliaments - The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes, World Bank Institute, New York, 2003; Parliament in the age of the Internet (ur. S. Coleman, J. Taylor, W. Donk), Oxford University Press - Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford 1999.

8. Dalja podrška razvijanju instituta javnog slušanja i načinu organizovanja i održavanja u praksi. Potrebno je detaljnije urediti organizaciju javnih slušanja u NS. Nakon institucionalizacije javnih slušanja u NS, nije bilo formalnih zajedničkih sastanaka zaposlenih na nivou Službe NS na kojima bi se ujednačavala praksa službenika koji neposredno rade na organizaciji javnih slušanja i razmenjivala iskustva u cilju otklanjanja različitog tumačenja, podizanja kvaliteta rada i daljeg unapređenja načina sprovođenja ovog instituta u praksi. Imajući u vidu ovu potrebu, kao i činjenicu da se javna slušanja u praksi NS održavaju u dva osnovna vida: jedan, kada se održavaju u postupku donošenja zakona, kada se omogućava svim zainteresovanim stranama da iznesu mišljenje u vezi sa predlogom zakona (što je u dosadašnjoj praksi bio i podsticaj da na osnovu onoga što su čuli, narodni poslanici podnesu amandmane) i drugi, kada se javna slušanja organizuju u vršenju kontrolne funkcije odbora NS, u vezi sa problemom koji se uoči u praksi, odnosno, primeni zakona - bilo bi korisno u daljem razvoju raditi na izradi nekog oblika internog akta koji bi sadržao detaljnije smernice za ova dva oblika javnog slušanja.

9. Sekretari odbora NS koji su neposredno radili na organizaciji javnih slušanja ukazuju da bi bilo korisno precizirati rok (ne kraći od 7 dana) od dana donošenja odluke odbora NS o održavanju javnog slušanja, do samog održavanja, kako bi bilo vremenski moguće izvršiti adekvatnu pripremu. Preciziranje roka bi bilo korisno i kako bi blagovremeno mogli biti pozvani svi zainteresovani subjekti i kako bi planirali svoje vreme, što bi doprinelo povećanju broja učesnika javnog slušanja.

10. Kada je reč o javnim slušanjima u vezi sa problemima u sprovođenju zakona i vršenju kontrolne funkcije parlamenta, bilo bi korisno podsticati preduzimanje neposrednih „akcija i mera“ nakon održanog javnog slušanja, kako ono ne bi predstavljalo samo neobaveznu pričaonicu. U postojećem sistemu, nakon održanog javnog slušanja sačinjava se informacija o održanom javnom slušanju koja, na informativnom nivou, predstavlja kratak prikaz stavova koje su učesnici izneli, ali bi se procedura mogla dalje razvijati u smislu načina donošenja zaključaka, odluka, preporuka, kao i preduzimanja konkretnih koraka u smislu rešenja problema koje je bilo tema javnog slušanja. Time bi se u praksi postigao i veći značaj instituta javnog slušanja. U postojećem sistemu je donošenje zaključaka moguće na sednici odbora, dok se javno slušanje organizuje kao poseban događaj (nema pravni oblik sednice odbora NS).

11. Kada je reč o javnim slušanjima koja se održavaju u vezi sa pojedinim predlozima zakona, bilo bi korisnije da se ona organizuju i održavaju u fazi nacrtu zakona (a ne predloga), jer bi tako mogao lakše i brže da se izmeni tekst nacrtu, dok je predlog zakona moguće menjati jedino

amandmanima ili povlačenjem predloga i podnošenjem novog predloga zakona.

12. Kako se javna slušanja ne bi poistovećivala sa javnom raspravom, potrebno je: a) propisati detaljije postupak kada predlog zakona podnose narodni poslanici; b) na veb sajtu NS odvojiti prikaz održanih javnih slušanja od javnih rasprava. Trenutno je javna rasprava o temama od značaja za izradu Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Predloga poslovnika Narodne skupštine, na veb sajtu NS prikazana u rubrici: javna slušanja⁶⁴.

13. Interesantno i korisno bi bilo da se identifikuju održana javna slušanja koja imaju za rezultat prihvачene amandmane, kao i kontinuirano pratiti koliko je amandmana podneto i koliko je amandmana (od tog broja) Narodna skupština prihvatile, a koji su podneti kao rezultat (posledica) održanog javnog slušanja. U tom cilju je potrebno i razviti preporuke da se ovaj podatak na odgovarajući način beleži u dokumentaciji NS.

14. U cilju unapređenja kvaliteta javnih slušanja, potrebno je nastojati da što veći broj različitih aktera iz svih sfera društva uzima učešće u javnim slušanjima. Bilo bi dobro da narodni poslanici u većem broju prisustvuju javnim slušanjima kako bi sagledali probleme u primeni zakona i potrebe građana. Kako bi svi zainteresovani subjekti bili pozvani na javna slušanja, bilo bi korisno da svi sekretari odbora formiraju, redovno ažuriraju i dopunjaju baze podataka o udruženjima građana, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama, drugim interesnim grupama itd. koje se bave pitanjima iz delokruga rada odbora (i njihovim kontaktima) kako bi ih pozivali na javna slušanja.

15. Postoji potreba za nastavkom edukacija o javnim slušanjima. Još uvek postoji nedovoljno razumevanje ovog instituta, kao i kod određenog broja narodnih poslanika neslaganje sa terminom „javno slušanje“. Potrebno je da edukacija o institutu javnih slušanja bude usmerena i prema: građanima, predstavnicima izvršne vlasti i medijima, kako bi adekvatnije i u većoj meri medijski ispratili javna slušanja. Veća medijska pažnja održavanju javnih slušanja doprinela bi da se ovaj institut približi građanima Srbije, kako bi bili bolje obavešteni, iz čega bi proizašlo i povećanje interesovanja građana za učešće u javnim slušanjima, što bi doprinelo i unapređenju komunikacije građana i njihovih izabranih predstavnika.

⁶⁴ Videti: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/javna-slušanja.990.html?offset=1> <http://www.parlament.rs/активности/народна-скупштина/радна-тела/јавна-слушања.85.html?offset=1>, pristup 30.12.2011. god.

16. Većoj efikasnosti komunikacije građana i narodnih poslanika doprinelo bi planiranje, tj. postojanje godišnjeg plana rada Narodne skupštine i njenih odbora, na osnovu koga bi blagovremeno mogli biti upućivani javni pozivi za dostavljanje predloga u vezi sa aktuelnom temom, kako bi građani mogli pravovremeno da se obrate narodnim poslanicima i iskažu svoje potrebe i stavove.

17. U cilju adekvatne dostupnosti svih važnih informacija o radu narodnih poslanika, bilo bi korisno raditi na unapređenju saradnje Narodne skupštine i medija. U tom cilju bi bilo dobro organizovati edukaciju predstavnika medija koji izveštavaju o aktivnostima NS (tzv. skupštinski izveštaci) kako bi se unapredило izveštavanje i javnosti predočila realna i tačna slika. Zbog nepoznavanja značenja i nerazumevanja specifičnih pravnih termina, neretko se u medijima neadekvatno prenose informacije, naročito u vezi sa zakonodavnim postupkom. Kvalitetnije izveštavanje bi građanima omogućilo blagovremene, potpune i tačne informacije o radu narodnih poslanika, što je preduslov za razvijanje odnosa građana sa narodnim poslanicima.

Na osnovu svega izloženog, može se zaključiti da postoji značajan prostor za dalji parlamentarni demokratski razvoj u Srbiji kada je u pitanju odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora. Adekvatan odgovor naredne legislature srpskog parlamenta na potrebu unapređenja odnosa i razvijanja kontinuirane komunikacije sa građanima, zavisiće od spremnosti i odluke izabralih narodnih poslanika.

Slobodan Vukadinović, LL.B.
Junior Lecturer
Faculty of Law, Union University, Belgrade

RELATION BETWEEN CITIZENS AND MPs AFTER ELECTIONS

SUMMARY

Although elections enable voters to shape the political structure of a representative body, the conduct of elections should not be the end - but the beginning of continuous communication between the citizens and parliamentarians. Therefore, the goal of this article is to explore and identify institutes, which would facilitate the relationship and communication between citizens and members of parliament after elections. The focus of the paper is on the analysis of the Serbian parliamentary practice, and the assessment of the implementation of the institutes of Parliamentary Law, while indicating their implementation through the current practice at the National Assembly of the Republic of Serbia. In addition to public hearings, assembly working body sessions out of the Parliament headquarter, opening of the MPs' offices in provinces, submission of the applications and proposals, citizens' participation in the legislative process, the paper points out important problems that, in the Serbian parliamentarian practice, prevent the realization of constitutional right of voters to propose laws. The article observes the tendency, dominated in the last few years, that endeavors to "open" the National Assembly (as an institution) to the citizens, according to the good practice implemented and proved in foreign parliaments. However, this does not imply an adequate contact between citizens and Members of Parliament (individually). After indicating the standards of the Inter-Parliamentary Union and results of recent global surveys, the conclusion of the paper identifies opportunities for further parliamentary development that would support the improvement of relations between citizens and their representatives in the Parliament after the elections.

Key words: Elections, voters, citizens, public hearings, proposals, assembly working body sessions out of the Parliament headquarter, MPs' offices in provinces, right to propose law.

Miroslav Đorđević¹

ISTORIJAT IZBORA U KNEŽEVINI I KRALJEVINI SRBIJI

Izbor narodnih predstavnika u Srbiji XIX veka postepeno je evoluirao od izbora regulisanih običajima do jednog, za ono vreme, slobodno možemo reći naprednog i demokratskog sistema, kakav predviđaju Ustav iz 1888. i Izborni zakon iz 1890 godine. Izbore su u praksi neretko pratili razni pritisci, pa su zato važni iskoraci bili izuzimanje policijskih organa iz procesa izbora, ustanovljavanje biračkih spiskova i tajnog glasanja. Proporcionalni sistem raspodele mandata, predviđen Ustavom iz 1888. velika je novina, jer on u evropskim državama tog vremena gotovo uopšte nije bio zastupljen. Tokom celog trajanja Kneževine i Kraljevine Srbije opšte pravo glasa nije postojalo. Žene i čitave kategorije stanovništva su bile izuzete iz biračkog tela, a postojao je i imovinski cenzus čija je visina varirala. Ipak, uz izuzetak dvogodišnjeg važenja Oktroisanog ustava iz 1901, Srbija se od 1804. i vaspostavljanja državnosti kretala ka demokratičnjem društvu u kome vlast uz vladara vrši suvereni narod preko svojih izabranih predstavnika.

Ključne reči: izbori, izborni sistemi, izborni zakoni, narodna skupština, ustavi Kneževine (Kraljevine) Srbije.

¹ Istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

Začeci moderne srpske države i Kneževina Srbija

Pojam izbora narodnih predstavnika je neraskidivo vezan za pojam ustavnosti, pa se zato u iznalaženju korena i objašnjavanju istorijata izbora u Kneževini i Kraljevini Srbiji valja osvrnuti na začetke ustavnosti, istorijske okolnosti i društvenu klimu tog vremena. Bez obzira da li se suština biračkog prava vidi kao vršenje narodne suverenosti ili javne funkcije uspostavljene ustavom radi vršenja nacionalne volje², jasno je da ni jednog ni drugog nema bez ustava i zakona koji će ograničiti vlast vladara i omogućiti građanima vršenje ovog prava, odnosno funkcije. Često se u literaturi ističe (pa tako i Slobodan Jovanović) kako se ustavno pitanje u Srbiji suštinski svodilo samo na problem ograničavanja vladalačke vlasti. Ovo pak, kada za to društveni uslovi dovoljno sazre, logično vodi pitanju na koji način odabrati narodne predstavnike koji će kroz nekakvo predstavničko telo vršiti ovu funkciju. No, preduslov svemu tome jeste država, tj. državni aparat na čijem čelu se sa jedne strane nalazi vladar, a sa druge društvene snage koje teže da vrše takvu kontratežu apsolutizmu vladara. Za razliku od država zapadne Evrope u kojima se buržoaska klasa formirala vekovima, a vladarska vlast po pravilu bila čvrsta, u ranoj srpskoj državi početkom XIX veka situacija je bila znatno drugačija. Prvi zadaci Ustaničke Srbije bili su upravo suprotno - da se u ekonomski zapuštenoj državi pod viševekovnom turskom okupacijom prvo ustanovi vlast koja bi mogla da dovede do nacionalnog oslobođenja. Zato je sa jedne strane borba protiv Turaka ostavila druge prioritete po strani, a sa druge pak nije ni bilo dovoljno zrelih društvenih činilaca koji bi uticali na buržoaske preokrete kakvi su se dešavali u Evropi. Situacija će se promeniti tridesetih godina XIX veka kada je Srbija posle sloma dva ustanka političkim putem uspela da sebi izdejstvuje ekonomske slobode³. One će dovesti do bogaćenja jednog sloja stanovništva i stvaranja novog važnog političkog činioca, pokretača ustavnog razvitka u Srbiji.

Odgovoriti na pitanje koji je prvi srpski ustav nije baš lako kako bi se moglo očekivati. Hronološki gledano prve akte ustavno - pravnog karaktera srećemo još u Srbiji Prvog ustanka. U pitanju su dva oktroisana akta iz 1808. i 1811. godine čiji je glavni cilj bio postavljanje Karađordža za „pervog i verhovnog serbskog predvoditelja“ (1808), odnosno za jedinog vrhovnog vođu koji se zaklinje da ništa neće preuzeti bez sporazuma sa

² Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd: Justinian, 2005, 269.

³ Dobijanjem Hatišerifa iz 1830. godine. O potonjem razvoju srpskog građanskog prava, kao i donošenju Srbijanskog građanskog zakonika iz 1844. godine, vidi više u: Miroslav Đorđević, Pravni transplanti i Srbijanski građanski zakonik iz 1844, *Strani pravni život* 1/2008, 62 – 84.

Praviteljstvujuščim sovjetom (1811). Ova dva akta ustavnog karaktera koja je Stojan Novaković nazvao „samovoljnim ustavom Karađorđa i njegovih starešina“ suštinski normiraju apsolutnu, koncentrovanu monarhiju.⁴ Oni su, dakle, rešavali jedno važno ustavno pitanje - pitanje vrhovne vlasti, ali se ipak ne mogu smatrati ustavima „jer su im nedostajala bitna svojstva i sadržaj koji, po teoriji ustavnog prava, karakterišu ustave uopšte, a naime: nisu bili složeni pravno - politički akti pošto nisu sadržali odredbe različitog karaktera, jer nisu bili najviši pravni akti, nisu predviđali kako će se donositi niža pravna pravila itd.“⁵ Ni jedan ni drugi akt ne pominju narodnu skupštinu što neki autori takođe uzimaju kao parametar pri određivanju nekog akta kao ustava.⁶ No, to nikako ne znači da je u to vreme Srbima narodna skupšina bila nepoznata. Za vreme turske okupacije postojale su knežinske skupštine koje su se održavale po teritorijalnim jedinicama - knežinama i okupljale kmetove i „znatnije seljake“. Na mesto njih će se za vreme Prvog srpskog ustanka javiti jedna Narodna skupština, sastavljena od starešina nahija i višeg sveštenstva.⁷ Isključiva nadležnost ove skupštine je bila savetodavna. Rad skupštine, kao i izbor njenih članova, vršio se bez pisanog zakona, prema običajima. Međutim, kako dobro primećuje Živojin Ristić u svojoj doktorskoj disertaciji, skupština koju je knez Miloš sazvao radi objavljivanja Hatišerifa iz 1830. godine značajno se razlikovala od ranijih narodnih zborova. Od ove skupštine postaje običaj da same opštine biraju svoje predstavnike - deputate: „Tada su prvi put došli deputati sa punomoćtvom, određeni gotovo putem formalnih izbora. Tri ili četiri mala sela poslala su po jednog deputata, srednja po jednog, a veća sela i palanke i više od jednog. Tako samo Beograd poslao je šestoricu. Izbor nije vršen jednog dana u celoj zemlji, već u vremenu od dva meseca imale su se knežinske skupštine postarat da ga izvrše u svojim opštinama [...] Izabranici su dobijali od svojih birača naročito pismeno punomoćstvo, koje je overavao i svojim pečatom potvrđivao knežinski starešina.“⁸ Ovaj organizovani način izbora predstavnika je svakako predstavljao jedan korak napred u sazrevanju političke svesti i institucionalizma u Srbiji⁹. No, sam postupak izbora je i

⁴ Ratko Marković (2005), 105 - 106.

⁵ Dragoslav Janković, Razvitak ustavnosti u Srbiji u XIX i početkom XX veka, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 12.

⁶ Marko Pavlović, Narodna skupština u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 100.

⁷ Živojin Ristić, *Izborni zakoni Srbije*, doktorska teza, Beograd, 1935, 8.

⁸ Živojin Ristić (1935), 9.

⁹ No, kada se sagledava devetnaestovekovna istorija srpske skupštine, nemoguće je a ne naići na pojave koje su iz današnjeg ugla posmatranja čudne, pa čak i smešne. Tako je na primer do Zakona o Narodnoj skupštini iz 1861. godine bilo uobičajeno da poslanici na zasedanja skupštine dolaze naoružani. Marko Pavlović u svom radu lepo primećuje da se „skupštine u Srbiji bile nekakva mešavina vojne smotre i parlamenta. Čuvena Svetiandrejska skupština, sa naoružanim poslanicima izgledala je ovako: u noći crvene im se fesovi, za pojasmom blistaju

dalje bio regulisan običajima. Prvi pisani akt o izborima Srbija će dobiti tek 1858. godine - Zakonom o Narodnoj skupštini.

Sretenjski ustav iz 1835. godine se tradicionalno i po većini autora smatra prvim srpskim ustavom.¹⁰ Ovaj akt je takođe po svojoj prirodi oktroisan - samo pročitan na Sretenjskoj skupštini i jeste pokušaj da se ograniči apsolutistička vlast vladara¹¹. Namera Dimitrija Davidovića, tvorca ovog ustava, jasna je već i iz samog naziva akta - ustav, termina koji je on izveo od reči ustawiti, zaustawiti.¹² Ovo se dalo činiti pre svega preko ustanove državnog saveta, čije je članove doduše imenovao knez. Postojala je i Narodna skupština kao predstavničko telo, ali njena funkcija nije bila zakonodavna, nego pre svega da utvrđuje poreze i druge dažbine po načelu *no taxation without representation*. Ona je bila u celosti izborno telo koje se sastojalo od deputata „iz sviju okružja i svega knjaževstva Srbije“. Ovaj izbor se takođe, kao i izbor za prethodne skupštine vršio po običajima. Sledeći ustavni akt, tzv. „Turski ustav“ iz 1838. godine, donet je u vidu hatišerifa pa mu mnogi autori i spore karakter ustava¹³. Iako po svojoj strukturi on nije klasičan buržoaski ustav, „nema preambule, a ustavne odredbe, mada donekle sistematizovane, ne čine u potpunosti jednu korehentnu celinu“¹⁴, ipak svojim odredbama obuhvata osnovnu ustavnu

srebrne jabuke od pištolja i preko krila sjaju zlatali balčaci od sabalja“- Marko Pavlović (2010), 102. Ovaj autor dalje navodi, citirajući delo Slobodana Jovanovića „Ustavobranitelji i njihova vlast/ druga vlast Miloša i Mihajla“, da se na toj istoj sednici više puta i potezalo oružje i njime pretilo, pa je tako Jovan Ilić udarajući se po pištolju pretio Miši Anastasijeviću da neće živ napustiti skupštinu i sl. Takođe skupštine i izbori koji su se narednih decenija održavali neretko nisu bili bolje sreće. Tako je recimo ostalo zabeleženo da je za vreme izbora 1893. usled represije policijskog aparata i ostršćenosti partija u selu Goračiću čak petnaest ljudi izgubilo život. - Milan Jovanović, *Izborni sistemi*, Beograd: Institut za političke studije, 1997, 112.

¹⁰ Drugačije Marko Pavlović: „Dokument koji je usvojen na Sretenjskoj skupštini 1835. nije bio ustav zato što on nikada nije ni važio, a nije važio zato što je donet od neizgradenog (nedoraslog) ustavotvorca“. Po ovom autoru ni Turski ustav iz 1838. ne treba smatrati ustavom zato što „nije uopšte ustav ni sa formalnog ni sa materijalnog stanovišta. Po formi to je sultanov dekret upućen upravniku jedne turske provincije. S druge strane on nema ni jedne odredbe o osnovama narodnog predstavništva kao izraza narodne suverenosti.“ – Marko Pavlović (2010), 100.

¹¹ Posle Miletine bune knez Miloš je bio prinuđen da donese jedan ovakav akt. Međutim, on je ostao samo pokušaj jer je zbog intervencija velikih sila važio svega mesec dana.

¹² Snežana Savić, Liberalno prirodno pravo u istoriji srpske ustavnosti, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 84.

¹³ Turski ustav je u stvari delo srpskog zakonopisca Jovana Hadžića, autora Srbijanskog građanskog zakonika iz 1844. godine. On se, doduše, žalio kako je pre usvajanja „njegov nacrt unakažen“ – Miraš Kićović, *Jovan Hadžić (Miloš Svetić)*, 1930, 89. Više o Jovanu Hadžiću vidi: Miroslav Đorđević, Kodifikatorski rad Valtazara Bogišića i Jovana Hadžića, *Spomenica Valtazara Bogišića o stogodišnjici njegove smrti*, 2011, 283 – 299.

¹⁴ Ljubica Kandić, Ustav od 1838. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 64.

materiju. Međutim, ovaj akt uopšte ne predviđa Narodnu skupštinu, a ograničavanje vlasti vladara vrši posredstvom ustanove Državnog sovjeta koji je ustavom podrobno regulisan¹⁵. Turski ustav je od svih ustava Kneževine i Kraljevine Srbije najdugovečniji – formalno on ostaje na snazi tri decenije, sve do donošenja tzv. Namesničkog ustava 1869. godine. Međutim, on faktički prestaje da važi deceniju ranije jer je knez Miloš po povratku na presto 1858. godine potpuno prestao da poštuje ovaj ustav, da bi ga ustavni zakoni kneza Mihaila (tzv. Preobraženski ustav¹⁶) iz 1861. suštinski sasvim derogirali.

Ta 1858. godina je za pitanje istorijata izbora u Srbiji veoma važna jer je tada donet zakon o Narodnoj skupštini, koji je, kao što je već pomenuto, prvi pisani zakon o obrazovanju skupštine u Srbiji. Težnji za donošenjem jednog skupštinskog zakona bilo je i ranije, pa je tako 1848. na pismeni zahtev svih srpskih okruga donet zaključak kneza Aleksandra Karadordjevića i Državnog saveta da se držanje skupštine što pre reguliše. Savet je iste godine podneo knezu Predlog skupštinskog zakona, koji usled raznih okolnosti nije potvrđen, ali je zato poslužio kao osnov Skupštinskom zakonu iz 1858.¹⁷ Ovaj zakon, za koji je najzaslužniji Ilija Garašanin, proizvod je različitih stremljenja od kojih je možda najdominantnije bilo da se sazove Narodna skupština (sv. Andrejska skupština) i na njoj odluči o vraćanju kneza Miloša i dinastije Obrenović na vlast, što se i dogodilo¹⁸. Po njemu su aktivno biračko pravo imali državlјani Srbije sa navršenom 21 godinom života¹⁹. Za pasivno biračko pravo bilo je potrebno biti stariji od 30 godina i imati prebivalište u izbornoj jedinici. Na svakih 500 poreskih glava birao se jedan poslanik. U okružnim varošima poslanike je neposredno birao narod, a u srezovima posredno – preko izabranih poverenika. Skupština je ukupno imala 439 poslanika, a osim izabranih poslanika postojali su i poslanici po položaju: okružni protojereji, okružni načelnici, predsednici prvostepenih i viših sudova.²⁰ Glasanje je bilo javno, a izborni sistem - većinski sa relativnom većinom. Sv. Andrejska skupština je ostala van zakonodavne aktivnosti (u skladu sa važećim Turskim ustavom), čisto savetodavni organ,

¹⁵ Doduše, u dodatku Ustava stoji da je Narodna skupština dozvoljena, ali se ona nije morala održavati, a kada jeste, njen izbor i rad su u celosti ostavljeni običajnom pravu.

¹⁶ Postoji grupa autora koja smatra da je prvi Ustav Srbije zapravo bio tzv. Preobraženski ustav. Ovaj nekodifikovani ustav, sastoji se od Zakona o narodnoj skupštini, Državnom savetu i nasledstvu prestola, koji su doneti na Preobraženskoj skupštini 1861.

¹⁷ Živojin Ristić (1935), 12.

¹⁸ To je predstavljalo grubo izlaženje iz nadležnosti skupštine i kršenje važećeg Turskog ustava koji dozvoljava postojanje Narodne skupštine isključivo kao savetodavnog tela.

¹⁹ Žene nisu mogle glasati u Srbiji i Jugoslaviji sve do izbora za Ustavotvornu skupštinu 11. novembra 1945, kada je uvedeno opšte pravo glasa.

²⁰ Milan Jovanović (1997), 106.

ali je nesporno da Zakon o Narodnoj skupštini, kojim je obrazovana, predstavlja dalje jačanje institucije skupštine u Srbiji.

Srbija, zemlja u kojoj se vekovima sazivanje narodnih zborova odvijalo prema običajima, u periodu od tri godine posle prvog zakona o skupštini dobiće čak još tri nova skupštinka zakona i to sve u razmaku od po godinu dana - 1859, 1860 i 1861. godine. Ovi zakoni se nisu mnogo razlikovali od onog iz 1858, ali izvesne razlike postoje. Neke od njih su: Po Zakonu iz 1861. godine uveden je imovinski cenzus - mogao je glasati samo onaj građanin Srbije koji plaća „kakav danak“, što je doduše samo neznatno suzilo obim biračkog tela, jer su svi plaćali „glavarinu“ u iznosu od 3 talira (15 dinara) godišnje, a kako Zakon koristi reč „kakav“ (danak) znači da su mogli glasati čak i oni koji su platili manje od toga. Različito su postavljeni i uslovi za gubitak biračkog prava - dok Zakon iz 1858. samo predviđa da će biračko pravo izgubiti svako ko učini „kakvo zločinstvo“, docnija dva zakona to podrobniye definišu, a Zakon iz 1861. ovom pitanju posvećuje posebnu pažnju i posebno strogo, pa čak i nepravedno reguliše ovu materiju.²¹ Izvesne razlike između ova četiri zakona postoje i u određenju koje grupe lica zbog svoje profesije ne mogu vršiti svoje biračko pravo²². Tako, recimo, samo Zakon iz 1861. propisuje da „redovni vojnici“ ne mogu glasati, Zakon iz 1858. zabranjuje činovnicima da vrše biračko pravo u mestu gde vrše vlast, dok sva četiri zakona propisuju da lica koja kod drugih služe ne mogu glasati, a samo Zakon iz 1861. tome izričito dodaje šegrte i kalfe. Među važnijim razlikama je ukidanje poslanika po položaju. Zakoni iz 1859, 1860. i 1861. predviđaju isključivo izabrane poslanike. Ovo je, čini se, posledica težnji kneževa Miloša i Mihaila da skupštinu što je više moguće oslabi, između ostalog i uklanjanjem ono malo nezavisne inteligencije koja je po takvom zakonskom postavljenju ulazila u skupštinu i pritom iskazivala odium prema vladaočevom apsolutizmu. Nešto se razlikuju i uslovi za vršenje pasivnog biračkog prava, kao i nekompatibilnost vršenja poslaničke i činovničke funkcije (koja nije predviđena samo zakonom iz 1859. godine). Određene, manje razlike su postojale i u načinu sazivanja skupštine po ovim zakonima, a Ustav iz 1861. godine je specifičan i po tome što je pored obične predviđao i postojanje Velike narodne skupštine²³, kao i birački

²¹ Više o razlikama ova četiri zakona: Živojin Ristić (1935), 20 - 22.

²² U zakonu se ne kaže se da nemaju biračko pravo, već da ga ne mogu vršiti, što se faktički svodi na isto.

²³ „Velika narodna skupština kao prastara ustanova zadržana je sa pravom da suvereno rešava ona životna zemaljska pitanja, koja su joj dotičnim zakonom stavljena u dužnost. Na taj način bi Velika narodna skupština ostala da bude i dalje ono što je uvek bila: poslednja 'apelacija' na glas naroda.“- Živojin Ristić (1935), 35.

spisak (ranije se upotrebljavao jedan registar u kome se pored imena kandidata dopisivao broj glasova - 2,3,4...).

Nizom zakona ustavnog karaktera (tzv. Preobraženski ustav o kome je već bilo reči) knez Mihailo je izvršio „potpunu centralizaciju uprave u kojoj policijska država dostiže vrhunac“²⁴. Upravo su ta rasutost ustavnih akata i ubistvo kneza Mihaila 1868. godine bili razlog da se namesništvo prihvati posla pisanja novog ustava²⁵. Ustav iz 1869. godine (tzv. Namesnički ustav) veoma je značajan, jer je prvi koji je predviđao Narodnu skupštinu kao odlučujući organ u zakonodavnom procesu, a ne samo kao savetodavni organ, kako je ranije bio slučaj²⁶. Po ovom ustavu „Knjaževstvo je Srbija nasledna monarhija sa narodnim predstavništvom“. Postojala je obična i Velika narodna skupština, a način izbora predstavnika za oba ova organa vršio se na isti način. Po ovom ustavu tri četvrtine poslanika je birao narod, dok je jednu četvrtinu postavljao knez. Državni savet kao organ koji treba da predstavlja protivtežu vlasti vladara, pada sasvim u drugi plan i pretvara se u najviši upravni sud u zemlji.

Namesnički ustav je dobrom delom regulisao pitanja izbora narodnih predstavnika, a ta regulativa je dodatno upotpunjena sledeće godine (1870.) donošenjem Izbornog zakona. Po ovom zakonu u srezovima se glasalo posredno, a po varošima neposredno. Za aktivno biračko pravo bilo je potrebno, kao i po zakonu o Narodnoj skupštini iz 1861. godine da je lice koje glasa srpski građanin, da ima navršenu dvadeset i jednu godinu i da plaća porez²⁷. Što se tiče pasivnog biračkog prava ono se razlikovalo za kneževe poslanike i one koji su izabrani od strane naroda. Knez suštinski nije bio obavezan bilo kakvim uslovima kada je u pitanju izbor poslanika koje on postavlja. U ustavu je zaista bilo propisano da je on dužan da svoje poslanike bira iz reda ljudi koji se odlikuju naukom i iskustvom u državnim poslovima, ali kako nije bilo predviđeno neko telo koje bi odlučivalo o ispunjenosti ovog uslova, on je ostao samo mrtvo slovo na papiru. Što se tiče poslanika i poverenika izabralih od strane naroda, oni su morali biti stariji od trideset godina, plaćati porez od najmanje šest talira (30 dinara) godišnje, takođe su morali živeti „ma gde u Srbiji“ i imati aktivno biračko pravo (nije

²⁴ Ratko Marković (2005), 110.

²⁵ Zapravo je i knez Mihailo pred kraj svoje vladavine usled nepopularnosti svog režima počeo razmišljati o promeni ustava. Po njegovom nalogu je tako Radivoje Milojković 1867. godine sačinio načrt ustava, od koga se međutim na sednici vlade početkom 1868. godine odustalo. Više o ovome: Dragan K. Nikolić, Ustav od 1869. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 84.

²⁶ Miroslav Svirčević, Karakter sistema vlasti prema Namesničkom ustavu, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 208.

²⁷ Za fine razlike vezane za ovaj uslov između Izbornog zakona iz 1870. i zakona o Narodnoj skupštini iz 1861, vidi: Živojin Ristić (1935), 44.

mogao biti izabran neko ko sam ne može da glasa, ali nije zato bilo neophodno i da pritom bude uveden u birački spisak - dovoljno je bilo da ima sâmo aktivno biračko pravo). Glasanje je i dalje bilo javno, a krug lica koja zbog svog zanimanja nisu mogla biti poslanici je proširen u odnosu na prethodne zakone. Neznatno je proširen i krug razloga za gubitak aktivnog biračkog prava. Ovaj zakon predviđa dvokružni većinski izborni sistem sa apsolutnom većinom. Poslanički mandat je trajao tri godine, a ukupan broj poslanika je delom bio propisan zakonom (primera radi grad Beograd je davao dva poslanika), dok se delom određivao po broju poreskih glava. Birački spiskovi su detaljnije regulisani u odnosu na biračke spiskove iz 1861 godine, a značajna novina je što je njihovo sastavljanje sa policijskim organima koji su to do tada činili preneto na opštinski sud (smatralo se da će on nepristrasnije vršiti tu funkciju od policije)²⁸.

Kada je Kneževini Srbiji priznata nezavisnost na Berlinskom kongresu 1878. godine, u Srbiji sve više oživljava politički život, pa se tako posle donošenja Zakona o udruženjima i zborovima 1881. godine, počinju registrovati prve političke partije. Ustav iz 1869. godine je predviđao veoma visok kvorum za rad skupštine (tri četvrtine poslanika), pa će tako u narednoj deceniji opstrukcija rada parlamenta uskraćivanjem kvoruma i podnošenjem ostavki postati često korišćeno političko sredstvo²⁹.

Kraljevina Srbija

Dvadeset i prvog februara 1882. godine Srbija je proglašena za kraljevinu, a njen prvi kralj od vaspostavljanja državnosti 1804. godine postao je dotadašnji knez Milan Obrenović³⁰. Politički život prvih godina novorođene kraljevine obeležile su nemilosrdne političke borbe između radikala i kralja. Posle izbora 1883, na kojima su radikali odneli ubedljivu pobjedu, sve više su narastale težnje za donošenjem novog ustava, koji bi izvršio decentralizaciju zemlje i doneo više političke slobode. Posle ustavotvorne (Velike) skupštine 1888. godine donet je novi ustav³¹, poznat kao „Radikalni“, koji je svakako najnapredniji ustav Kneževine/Kraljevine Srbije. Istiće se da je osnovna vrednost ovog ustava što je uveo Srbiju u eru

²⁸ Više o ovome: Živojin Ristić (1935), 62.

²⁹ Milan Jovanović (1997), 108.

³⁰ Proglašenje kraljevine suštinski nije od velikog značaja i ne predstavlja bitan međaš u istoriji Srbije. Kralj Milan se proglašio kraljem najviše kako bi se pokušale smiriti političke napetosti između naprednjaka i kralja sa jedne strane i radikala sa druge. Međutim, radi preglednosti i sistematičnosti ovoga rada odlučili smo se da upravo ovde napravimo presek.

³¹ Detaljnije o okolnostima koje su prethodile donošenju ovog ustava vidi više u: Slobodanka Stojićić, Ustav od 1888. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 113 – 124.

parlamentarizma (omogućio prelaz iz ustavne u parlamentarnu monarhiju), jer se ministri na položaj postavljaju i na njemu ostaju ne po monarhovo volji, nego po volji parlamentarne većine³². Ustav iz 1888. godine je izbornoj materiji posvetio više mesta nego ijedan raniji ustav - čak jedna trećina se bavila ovom problematikom. Dve godine kasnije, 1890. godine je donet i novi Izborni zakon³³ koji je zajedno sa Ustavom iz 1888, pod kojim je donet, regulisao celokupnu izbornu materiju i to na način bitno drugačiji od onoga po Namesničkom ustavu i Izbornom zakonu iz 1870³⁴.

Po Ustavu iz 1888. i Izbornom zakonu iz 1890. predviđena je Narodna skupština koja može biti obična i velika. Poslanike bira isključivo narod na izborima (nema poslanika po postavljenju vladara), a po prvi put je glasanje tajno - vrši se spuštanjem kuglice u kutiju svoje kandidatske liste. Glasanje je takođe u potpunosti bilo neposredno (za razliku od Izbornog zakona iz 1870. godine), moralo je biti lično. Što se tiče aktivnog biračkog prava, za njegovo vršenje je po Ustavu iz 1888. godine i dalje uslov bio imovinski cenzus³⁵, koji će biti ukinut tek Ustavom Kraljevine Srbija, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine³⁶. Zakon iz 1890. godine od odredbe o cenzusu pak izuzima lica oslobođena plaćanja poreza po poreskom zakonu i uvodi privilegiju uživanja biračkog prava zadrugarima („ma koliki porez plaćali, bilo svaki za sebe bilo ukupno“). Pored toga uslov je, kao i ranije, bio da je lice koje glasa građanin Srbije i da ima navršenu dvadeset i jednu godinu. Još jedna novina novog izbornog sistema jeste i uvodenje kvalifikovanih poslanika, lica koja su završila fakultet ili sa njime izjednačenu višu stručnu školu u zemlji ili inostranstvu. Kako bi neko lice moglo da bude birano za običnog poslanika, moralo je pre svega da uživa aktivno biračko pravo, da

³² Ratko Marković (2005), 114.

³³ Prethodio mu je Zakon o privremenom izborom redu, donet 1889. godine, na osnovu prelaznih ustavnih naredenja. Ovaj zakon se imao primeniti samo na izbor poslanika za prvu vanrednu skupštinu, koja je, između ostalog imala da doneće i zakon o izborima narodnih poslanika. O ovome više: Ivana Krstić, *Skupštinski izbori pod Ustavom Kraljevine Srbije od 1888. godine*, magistarski rad, Niš, 2003, 40 - 43.

³⁴ Slikovito primećuje Marko Pavlović: „Ustavom iz 1888, osim tri stuba, srušena je skupštinska zgrada dotadašnje ustavnosti. Tri zadržana stuba bili su zakododavna vlast Skupštine, sa pravom na krivično optuženje ministara, neki elementi izbornog sistema (kakvi su vojnička i činovnička biračka nesposobnost) i razoružani poslanik nevezanog mandata sa procesnim imunitetom. Oko ovih stubova sazidana je nova, za svoje vreme izuzetno moderna ustanova Narodne skupštine.“- Marko Pavlović (2010), 107.

³⁵ „Jedan od razloga zašto je i dalje zadržan cenzus od 15 dinara bio je u želji ustavotvorca, poglavito kralja Milana, da se na taj način što brže i lakše naplaćuje porez... Međutim, čak dok je važila ova odredba dešavalo se vrlo često obrnuto. Vlasti u želji da spreče pojedine birače u upotrebi njihovog prava glasa, nisu hteli od njih da naplaćuju porez. I tako umesto da se naplati što više poreza, naplaćivalo se još manje.“ Živojin Ristić (1935), 90 - 91.

³⁶ Više o izbornoj materiji po ovom ustavu vidi u: Danilo Pavlović, *Izborni sistem po Vidovdanskom ustavu*, doktorska teza, Beograd, 1939.

ima više od trideset godina, da je srpski državljanin, ali i da uživa sva građanska i politička prava i da stalno živi u Srbiji izuzimajući ona lica koja stalno borave u inostranstvu državnim poslom. Kvalifikovani poslanici su pored ovih uslova morali da ispune i pomenuti uslov stručnosti. Pitanja gubitka aktivnog biračkog prava kao i nekompatibilnosti poslaničke službe, delom su regulisana Ustavom, a delom Izbornim zakonom. Ustav generalno propisuje nepodudarnost činovničke i poslaničke službe, ali onda predviđa čitave kategorije izuzetaka kao što su: ministri, članovi državnog saveta, profesori Velike škole, inženjeri i lekari u državnim službama itd. Izborni zakon dodatno proširuje ovu regulativu. Ovaj zakon takođe uvodi biranje po kandidatskim listama, a ne pojedinačno kao Zakon iz 1870. godine, što je posledica jačanja uloge političkih partija³⁷. Detaljno su regulisana pitanja biračkih odbora, a ustanovljen je i jedan poseban izborni organ, Državni odbor, čiji je glavni zadatak bio da na osnovu poreskih knjiga izvrši raspored poslanika po okruzima.³⁸

Velika novina Ustava iz 1888. godine je i uvođenje proporcionalnog izbornog sistema. Raspodela mandata se vršila kombinacijom dvokružnog većinskog izbornog sistema (u varošima koje su birale jednog poslanika) i proporcionalnog sistema (u varošima i okruzima koji su birali više poslanika). Ukupan broj glasalih delio se brojem mandata pa se tako dobijao količnik. Svaka je lista dobijala toliko poslaničkih mesta koliko se puta količnik sadržao u broju glasova koje je dobila. Eventualni preostali mandati deljeni su po sistemu najvećeg ostatka, a u raspodelu su se uključivale i liste koje nisu osvojile broj glasova ravan količniku.³⁹ Uvođenje proporcionalnog sistema koji omogućava da u skupštini budu zastupljene i manje partije, velika je novina. „Sa proporcionalnim sistemom, koji je uveden Ustavom iz 1888. godine napravljen je najveći preokret. Proporcionalni sistem bio je u Evropi nova, teorijska, iskustvom neproverena stvar. Osim Danske i nekih Švajcarskih kantona, u to vreme taj sistem nigde nije bio uveden i primjenjen.“⁴⁰

1893. i sledeće 1894. godine kralj Aleksandar je izvršio dva državna udara: prvim se proglašio punoletnim i zbacio namesništvo, a drugim ukinuo važeći Ustav iz 1888. i vratio na snagu Ustav iz 1869. Ukinjanjem Radikalског ustava prestali su da važe i svi zakoni koji su po njemu doneti, pa tako i Izborni zakon iz 1890. godine. Sa vraćanjem Namesničkog ustava враćeni su i po njemu doneti važniji politički i administrativni zakoni,

³⁷ No, još su izbori iz 1883 vršeni sa organizovanim strankama - za svakog se kandidata unapred znalo kojoj stranci pripada. - Živojin Ristić (1935), 177.

³⁸ Živojin Ristić (1935), 127.

³⁹ Milan Jovanović (1997), 109.

⁴⁰ Marko Pavlović (2010), 111.

između ostalog i Izborni zakon iz 1870. Nov državni udar kralj je izvršio 6. aprila 1901. godine oktroisanjem novog ustava (tzv. Aprilski ustav)⁴¹. Po ovom ustavu⁴² je kao organ narodnog predstavnštva po prvi put⁴³ u srpskoj istoriji predviđen dvodomni parlament, sačinjen od Narodne skupštine i Senata⁴⁴. Postojali su odvojeni izbori za ova dva tela, a jedno lice nije moglo biti istovremeno i poslanik i član Senata. Izbori za Narodnu skupštinu su bili neposredni i tajni, a Ustav u ovom domu nije predviđao kategoriju „kraljevih poslanika“. Broj poslanika je bio određen samim Ustavom - sto trideset, a oni su se birali na sledeći način: samim Ustavom je propisano da Beograd bira dva poslanika, okružne varoši, kao i opštine takovska i dobrnjska po jednog, dok je ostali broj poslanika biran u okruzima - po okružnim listama srazmerno (prema srazmeri svoga stanovništva). Kategorija kvalifikovanih poslanika je svedena na samo jednog po kandidatskoj listi. U Senatu su pak po slovu samog Ustava članovi bili Prestolonaslednik, Arhiepiskop Beogradski i Episkop Niški, kao i trideset članova koje kralj postavlja „na ceo život“. Takođe je predviđeno još osamnaest izbornih članova (koji su se takođe birali neposrednim i tajnim glasanjem) od kojih je Beograd birao jednog, a način izbora preostalih sedamnaest ustav je prepustio izbornom zakonu (koji je ubrzo i donet). U pogledu aktivnog biračkog prava ovaj ustav je propisivao iste uslove kao i Ustav iz 1888. godine⁴⁵. Što se tiče pasivnog biračkog prava za mesto u Narodnoj skupštini, u odnosu na Radikalски ustav dodat je samo uslov pismenosti (i nešto drugačije postavljen imovinski cenzus). Za člana Senata uslovi su bili nešto strože propisani pa je tako

⁴¹ O političkom ambijentu u vreme donošenja ovog ustava vidi više: Mirjana Stefanovski, Parlamentarizam po Ustavu od 1901. godine, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 239 - 255.

⁴² U literaturi koja obrađuje istoriju izbornih sistema Srbije se Oktroisanom ustavu, kao i izbornim zakonima koji su po njemu doneti, neretko posvećuje vrlo malo pažnje, jer se smatra da nije od većeg značaja. U nekim radovima je on čak sasvim izostavljen, kao na primer u doktorskoj tezi Živojina Ristića na temu „Izborni zakoni Srbije“. On tako u uvodnom delu svog rada kaže: „Period vremena od 6. aprila 1901. god. pa do 5. juna 1903. god. nisam obradio, zato što je tada bio zaveden dvodomni sistem, koji je trajao svega dve godine, a naročito s toga što je izborni zakon, koji je donet da ostvari taj sistem, primjenjen svega dva puta i što je prepostavljao nešto sasvim novo u ustavnom životu predratne Srbije. On nije imao vremena da pokaže bilo kakav rezultat u praksi, jer je odmah posle dve godine važenja ukinut.“

⁴³ Po prvi put je ustavnim aktom jasno određeno postojanje dva doma narodnog predstavnštva, ali je po nekim autorima dvodomni sistem faktički postojao i ranije po Preobraženskom ustavu – Marko Pavlović (2010), 102 i 105.

⁴⁴ Velika skupština je po ovom ustavu izostala.

⁴⁵ Doduše, imovinski cenzus je bio znatno povišen što je imalo za posladicu smanjenje biračkog tela na oko 300.000 birača. Ratko Marković (2005), 116.

census bio viši, a bilo je i neophodno da kandidat navrši četrdeset godina.⁴⁶ Detaljniju regulativu izborne materije Ustav je prepustio zakonu.

Već iste godine usledila su čak dva izborna zakona - prvo Izborni zakon od 10. juna 1901. godine, koji je 12. decembra zamenjen Zakonom o izborima članova narodnog predstavništva. Izborni zakon od 10. juna je za svoj uzor imao Izborni zakon iz 1890. godine, uz izvesna odstupanja, od kojih je svakako najvažnija razlika u raspodeli mandata. Ovaj zakon je tako napustio proporcionalni i uveo većinski izborni sistem u jednoj ublaženoj varijanti. Tako je u slučaju da pored liste sa absolutnom većinom postoji neka druga lista sa hiljadu glasova, onda bi se toj listi ustupalo jedno poslaničko mesto.⁴⁷ Iste godine, 12. decembra, donošenjem Zakona o izborima članova narodnog predstavništva, ovaj sistem je ukinut i vraćen sistem proporcionalne raspodele mandata. Međutim, ovaj proporcionalni sistem se razlikovao od onog predviđenog Ustavom iz 1888. godine i Izbornim zakonom iz 1890. godine jer mandate koji preostanu nakon raspodele izbornim količnikom, nije delio po principu najvećeg ostatka, već ih je pripisivao listi sa najvećim brojem glasova (klasičan sistem izbornog količnika). Time je i ovaj zakon, kao i onaj od 10. juna favorizovao većinu. Ovako česte promene izborne regulative posledica su žestokih političkih borbi i želje da se promenom izbornog sistema neposredno utiče na rezultate izbora, što će kulminirati 1903. godine. Kralj Aleksandar Obrenović je 25. marta izvršio još jedan državni udar, ovaj put ukinuvši važeći ustav na četrdeset i pet minuta kako bi doneo novi izborni zakon. Narodna skupština je raspuštena i zakazani su novi izbori, posle kojih je kralj ubrzo ubijen.

Posle izvršenog prevrata donet je od strane Narodnog predstavništva novi ustav, koji je u stvari bio nešto izmenjen Ustav iz 1888. Zajedno sa modifikovanim Ustavom iz 1888. vraćen je i Izborni zakon iz 1890. godine. Ističe se da je Ustav iz 1903. „poslužio oslobođanju političke energije građanstva i celoga društva. Uticao je na preuređenje i novi raspored glavnih činilaca političko-državnog uredenja. Vladalac je i pored zadržavanja krupnih ustavnih prava, normativno bio naveden da poštuje načela parlamentarne igre.“⁴⁸ Ovaj ustav je u odnosu na svoj uzor sadržao četrdesetak izmena, koje su mahom uvedene kako bi dodatno ograničile vlast vladara. Izmena koja nas ovde najviše interesuje jeste nešto promenjen sistem raspodele mandata. Naime, proporcionalni sistem iz 1888. godine veoma je pogodovao malim strankama što je u praksi otežavalo stvaranje stabilne parlamentarne većine. Sada je Ustav propisivao da se glasovi liste ili

⁴⁶ Naspram trideset godina, koliko je bilo predviđeno za Narodnu skupštinu.

⁴⁷ Milan Jovanović (1997), 110.

⁴⁸ Mirko Mirković, Ustav od 1903. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 194.

više lista koje ne sadrže izborni količnik pripisuju kandidatskoj listi sa najvećim brojem glasova.⁴⁹ Ukoliko ni jedna lista ne osvoji izborni količnik, mandat se dodeljivao prema visini ostatka. Izvesne izmene su ustanovljene i sa ciljem povećanja biračkog tela (način utvrđivanja ispunjenja imovinskog cenzusa je promenjen). Vaspostavljeni Izborni zakon je 1910. godine pretrpeo još neke, manje izmene.

Ustav iz 1903. godine poslednji je ustavni akt u Kraljevini Srbiji. 1914. godine izbio je Prvi svetski rat, a posle njegovog okončanja 1918. formirana je Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni razvoj devetnaestovekovne Srbije pratio je njen političko sazrevanje. Uz nekoliko odstupanja može se ipak zaključiti da je razvoj političkih institucija i izbornog sistema tekao progresivno. U kontekstu jačanja parlamentarizma i izbora koji bi omogućili što veću suverenost naroda, Ustav iz 1888. godine i Izborni zakon iz 1890. godine svakako su bili najsvetlijе tačke ustavopravne istorije Srbije do Prvog svetskog rata.

⁴⁹ Milan Jovanović (1997), 111.

Miroslav Đorđević, LL.B.
Research Assistant,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

HISTORY OF ELECTIONS IN THE PRINCIPALITY AND THE KINGDOM OF SERBIA

Summary

The election of delegates in Serbia in the 19th century developed gradually. It has evolved from the elections regulated by the customs, to an advanced and democratic system of that time, like the one regulated by the Constitution of 1888 and the Election Law of 1890. The elections were often accompanied by political pressure of the authorities; therefore, big accomplishments achieved through Serbia's constitutional history, were exclusion of the police from the election process, establishment of voters list, anonymous voting etc. The proportional elective system, introduced with the Constitution of 1888 was new at the time, and not yet applied in many other European countries. During the Principality and Kingdom of Serbia the general right to vote did not exist. Women and end entire categories of the population were excluded from voting. A property census existed all the time with varied values. Nevertheless, with the exception of the two-year validity of the Constitution of 1901, Serbia was tending to become a country with the parliamentary system, in which apart from the rule of the monarch, the sovereign people rule as well, through the representatives it has elected.

Keywords: elections, elective systems, election laws, parliament, constitutions of Principality (Kingdom) of Serbia.

Mr Milena Simić¹

Ivana Stradner²

IZBORI U ZEMLJAMA TREĆEG SVETA

Zbog velikog broja država koje potпадaju pod pojam zemalja Trećeg sveta, autori u ovom radu se ograničavaju na ispitivanje izbornih sistema dve države koje pripadaju grupi država Trećeg sveta. Autori analiziraju izbole Južnoafričke Republike, Indije i Meksika kao atipičnih predstavnika zemalja Trećeg sveta kako u pogledu ekonomске razvijenosti tako i zbog osobenog neoliberalnog modela demokratije. Autori zaključuju da vrsta izbornog sistema nužno ne opredeljuje stepen razvijenosti određene zemlje Trećeg sveta. Takođe, u radu se dalje ukazuje na neadekvatnost termina Treći svet odnosno na nedostatke kriterijuma podele na zemlje prvog, drugog i trećeg sveta i u tom pogledu se predlažu novi kriterijumi.

Ključne reči: izbori, izborni sistem, države Trećeg sveta, Južnoafrička Republika, Indija, Meksiko

UVODNE NAPOMENE

Termin ‘Treći Svet’ je nastao u kasnim četrdesetim i početkom pedesetih godina prošlog veka kako bi se opisale zemlje koje su tokom procesa dekolonizacije i razvoja odbacivale dominantnu podelu na zemlje bliske Vašingtonu i zapadnom kapitalizmu ili one bliže Moskvi i sovjetskom socijalizmu³.

Svoje puno značenje termin ‘Treći Svet’ je dobio za vreme hladnog rata i odnosio se na one države koje danas nazivamo zemljama u razvoju. Carl Pletsch ističe da je izraz *tiers monde* prvi upotrebio francuski ekonomista Alfred Sovi još 1952. koristeći analogiju trećeg sveta sa trećim

¹ Zaposlena u Službi međunarodne saradnje Univerziteta u Beogradu

² Diplomirani pravnik, Beograd

³ Vid. N. Harris, *The End of the Third World: Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, London, Penguin Books, 1986.

staležom (*tiers etat*) iz Francuske Revolucije⁴. Poput trećeg staleža, Treći Svet je htio da ima znatniju ulogu u međunarodnoj zajednici u kojoj je do tad dominirala manja grupa privilegovanih država⁵, stoga Sovi ističe da “kao treći stalež, Treći Svet je ništa, a želi da bude nešto”.

Brojnost država koje pripadaju državama Trećeg sveta ukazuje i na značaj termina, međutim autori nalaze da se radi o jednoj heterogenoj grupi zemalja i da je teško utvrditi zajedničke crte njihovih izbornih sistema, stoga se u ovom radu pribegava detaljnoj analizi samo tri države koje se označavaju državama Trećeg sveta. Zbog heterogenosti i drugih nedostataka svojstvenih terminu koji će biti izloženi, autori su nastojali da pronadu adekvatnu zamenu za termin zemlje Trećeg sveta. Iako u tom nastojanju nisu uspeli, u radu se predlaže revidiranje kriterijuma za podelu na zemlje Trećeg sveta. Iako pojedini autori predlažu upotrebu termina ‘zemlje u razvoju’ kao sinonim, autori smatraju da je ta upotreba tog termina neodgovarajuća.

Zemlje u razvoju nemaju univerzalno prihvaćenu definiciju, čak su mnoge od postojećih definicija kontradiktorne. Prema Svetskoj banci glavni kriterijum za klasifikaciju država kao i razlikovanje različitih stupnjeva ekonomskog razvoja, predstavlja bruto nacionalni dohodak, iako se ranije ovaj kriterijum odnosio na bruto domaći proizvod.

U skladu sa tim kriterijumom, države su podeljene u tri kategorije. Naime, mogu se razlikovati države sa niskim primanjima, srednjim primanjima kao i one sa visokim primanjima. Smatra se da grupi zemalja u razvoju pripadaju države sa niskim i srednjim primanjima.

KRITERIJUMI ZA ODREĐIVANJE ZEMALJA TREĆEG SVETA⁶:

- Relativno niska primanja po glavi stanovnika;
- Pretežno poljoprivredna ekonomija zasnovana na niskom nivou tehnologije;
- Kolonijalna vlast;

⁴ Više o tome R. Falk, J. Stevens, B.rajagopal, International Law and the Third World, 2008, str. 52.

⁵ G. Martel, *A Companion to International History 1900-2001*, 2007, Blackwell Publishing, str. 314.

⁶ Prema Paul Hopper: preuzeto od Hoogvelt 1982, Merriam 1988, Rapley 2007. Inače mnogi kritikuju ovakvu kategorizaciju Trećeg Sveta, smatrajući da je Eurocentrična, ali takođe joj se negativna kritika upućuje jer predviđa samo ekonomski kriterijum podele.

- Velika populacija i visoka stopa rasta stanovništva, ali i kraći životni vek kao i veća stopa smrtnosti kod dece;
- Nizak stepen društvene pokretljivosti;
- Društva u kojima religija, običaji i tradicija imaju veoma jak uticaj;
- Veliki procenat niskog obrazovanja kao i nepismenost;

KRITIKA KONCEPTA TREĆEG SVETA

Podela na Prvi, Drugi, i Treći Svet nije precizna i veoma je uska kako bi objasnila razlike među tim zemljama. Naime, same države u okviru jedne kategorije se dosta razlikuju, pa tako npr. iako i Bangladeš i Maldivi pripadaju grupi zemalja trećeg sveta, one se znatno razlikuju ekonomski, politički i kulturološki. Takođe, polazeći od ekonomskog kriterijuma podele, a imajući u vidu promene koje se dešavaju na međunarodnoj političkoj sceni, postavlja se pitanje da li se zemlje koje beleže veliki ekonomski rast, poput Indije i Kine, mogu svrstati u zemlje Trećeg Sveta. Mnogi neoliberalisti smatraju da je ova tripartitna podela na Prvi, Drugi i Treći svet veštačka i da je nastala kao rezultat osećaja krivice Zapada zbog kolonijalne prošlosti.⁷ Ono što neoliberalisti smatraju da čini različitim zemlje Trećeg sveta jeste pomoć od stranih zemalja. Tako Bauer tvrdi da “Treći Svet jeste kreacija stranih zemalja: bez strane pomoći nema ni Trećeg Sveta”⁸.

Imajući u vidu tripartitnu podelu sveta koja je veoma uska i koja nije odgovarala *de facto* stanju kada je nastala, postojao je pokušaj, koji međutim nije naišao na širu podršku, da uvede pojam “zemlje Četvrtog Sveta”. Potreba za uvođenjem još jedne grupe bila je opravdana time da zemlje u razvoju poput Argentine, Egipta, Meksika, Saudijske Arabije se nisu mogle svrstati u istu grupu sa zemljama poput Somalije, Etiopije, Bangladeša. Sa druge strane, odnosne države nisu još bile dovoljno razvijene kako bi pripadale grupi zemalja višeg stupnja razvoja.

Raspad sovjetskog bloka doveo je do napuštanja podele na Prvi, Drugi i Treći Svet i sve češćeg pribegavanja podeli “Sever-Jug”. Naime, “Sever” se odnosio na razvijene zemlje dok je “Jug” obuhvatao bivše kolonizovane zemlje, odnosno tzv. “zemlje u razvoju”. Takođe i ova podela ima svoje nedostatke imajući u vidu da polazi od stroga geografskog kriterijuma. Japan, Australija i Novi Zeland su samo neke od veoma razvijenih zemalja, tzv. “Zapadnih” zemalja koje se nalaze na jugu a pripadaju grupi “Severnih” zemalja.

⁷ Vise o tome P. Hopper, Understanging development, Cambridge, 2012. Str. 27

⁸ Ibid

Kada se govori o zemljama u razvoju treba imati na umu da ni njihova definicija nije univerzalno prihvaćena, stoga su klasifikacije država u skladu sa ovim kriterijumom različite.⁹ U Statističkom godišnjaku Ujedinjenih nacija konstatuje se da ne postoji "opšta saglasnost" u sistemu UN u pogledu termina 'razvijen' i 'u razvoju' kada se odnose na stepen razvoja dostignut od strane bilo koje zemlje ili regiona¹⁰. Godišnjak UN vrši podelu zemalja u 2 grupe. Zemlje Severne Amerike, Evrope, bivših zemalja SSSR-a, Japan, Australija i Novi Zeland pripadaju 'razvijenim' dok sve druge se smatraju 'zemljama u razvoju'¹¹.

Osim podele na "zemlje u razvoju" i "razvijene zemlje", Međunarodni monetarni fond razlikuje i "zemlje u tranziciji"¹².

Postoje autori koji tvrde da u sadašnjem multi-polarnom svetu ekonomije, nema mesta za takve podele jer mnoge zemlje koje se smatraju zemljama u razvoju postaju svetske ekonomske sile. Robert Zelik, predsednik Svetske banke, smatra da, ako je 1989. bila godina nestanka Drugog Sveta, onda je 2009. nestao Treći Svet¹³.

Iako svaki od izloženih termina ima nedostatke, prilikom kategorizacije zemalja, za potrebe ovog rada koristiće se pojam "Treći Svet".

JUŽNA AFRIKA

Južnoafrička Republika je jedna od najrazvijenijih zemalja Trećeg sveta¹⁴ koja je 2011. godine postala novoindustrijalizovana zemlja¹⁵ i stoga

⁹ UN klasifikacija, dostupno na adresi:

<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#ftnc> 10.2.2012.

¹⁰ United Nation Statistical Yearbook, 55 Izdanje. NY: 2001, str 3

¹¹ Takvoj podeli bi se moglo naći mnogobrojne zamerke jer nisu sve zemlje u razvoju jednako razvijene. Naime, neke zemlje na Srednjem Istoku u Južnoj Americi su bogate gotovo kao neke razvijene zemlje. Sa druge strane, Čad i Etiopija su samo neki od primera ekstremno siromašnih zemalja koje su daleko siromašnije nego druge zemlje u razvoju. Vid. K. Morton, P. Tulloch, "Trade and Developing Countries", London, 1977,str. 15.

¹² MMF je 2000. godine napravio listu zemalja u tranziciji koja je obuhvatala zemlje Istočne Evrope kao i bivše zemlje Sovjetskog Saveza u Centralnoj Aziji i Mongoliju. Međutim, danas je većinom prihvaćen stav da i ove zemlje spadaju u zemlje u razvoju.

¹³ Tako, azijski ideo u globalnoj ekonomiji u smislu pariteta kupovne moći je porastao čak 3 puta u odnosu na 1980, tako da je 2008.god iznosio 21 odsto. Kina je 2009. pretekla Nemačku i postala najveći izvoznik. Ovo su samo neki od primera koje Robert Zelik ističe u svom članku "The End of a Third World", International Economy, str. 40-43.

¹⁴ Prema podacima Međunarodnog Monetarnog Fonda, Južnoafrička republika se nalazi na 25. mestu po bruto domaćem proizvodu; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx> 7.2.2012.

može biti predmet rasprave da li pripada i dalje grupi zemalja Trećeg sveta. Imajući u vidu da ovu socioekonomsku klasifikaciju, za određivanja pojma zemalja Trećeg sveta za potrebe ovog rada, autori smatraju da se Južna Afrika i dalje može podvesti pod pojam zemalja u razvoju.

Južnoafrička Republika je višepartijska parlamentarna demokratija u kojoj je ustavna vlast podeljena između predsednika i parlamenta. Izbori se sprovode na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou a sistem proporcionalne zastupljenosti omogućava efektivnu zastupljenost malih stranaka u dvodomnom parlamentu koji se bira na opštim izborima. Gornji dom (Nacionalni savet pokrajina) ima 90 poslanika koji se biraju na 5 godina na pokrajinskim izborima dok donji dom (Narodna skupština) čini 400 poslanika koji se takođe biraju na 5 godina. Predsednika države bira parlament dok se članovi lokalnih vladajućih saveta u opština kao i gradonačelnici biraju na opštinskim izborima.

Kada se govori o izborima u Južnoafričkoj Republici, ključna godina je 1994. kada su održani prvi opšti parlamentarni i pokrajinski izbori koji su početak višepartijske demokratije i kraj aparthejda. Članovi su birani sa liste proporcionalne zastupljenosti gde je polovina članova Narodne skupštine birano sa devet pokrajinskih lista, dok je druga polovina članova izabrana sa jedne nacionalne liste¹⁶. Iako je više nego izvesno da bi Mandelin oslobođilački pokret dobio izbore bez obzira na izborni sistem, treba uočiti da je baš za te prve opšte izbore u Africi korišćena lista proporcionalne zastupljenosti¹⁷.

Takođe, treba napomenuti da je ovakav odabir izbornog sistema 1994. godine, Južnoj Africi omogućio da u parlamentu bude veća zastupljenost prema etničkoj pripadnosti i polu. Lista proporcionalne zastupljenosti je omogućavala da budu prezentovane etnički heterogene grupe. Rezultat ovoga je da je čak 52% članova Narodne skupštine bilo crnaca a 32% su činili belci. Treba napomenuti da su žene predstavljale 27% članova skupštine¹⁸.

¹⁵ pod ovim terminom podrazumevaju se zemlje Trećeg Sveta koje čine progres ka dostizanju karakteristika razvijenih zemalja. Vid. John V. Terry, Dictionary For Business and Finance, Univ of Arkansas Pr, 1995; Pawel Bozyk, Globalization and the transformation of foreign economic policy, Ashgate Pub Co, 2006, str. 164.

¹⁶ Prilikom dodele mesta korišćena je Drup kvota a ostatak mandata je dodeljen prilagodavanjem Henri-Nimajerove metode.

¹⁷ O značaju lista proporcionalne zastupljenosti u Južnoj Africi, sa posebnim osvrtom na prve opšte izbore, Vid. IDEA electoral system design str. 63.

¹⁸ Na sledećim izborima, pet godina kasnije, 58% članova skupštine su bili crnci, dok je broj belaca opao i iznosio je 26%. Na izborima 2004. godine 33% žena je dobilo mandate u

Postavši demokratska zemlja posle sloma aparthejda 1994. godine, Južna Afrika konstantno radi na povećanju nivoa demokratije u društvu. Tako, neposredno pre poslednjih izbora 2009. godine, Visoki sud Južnoafričke Republike u Pretoriji je 9. februara omogućio građanima Južne Afrike koji žive u inostranstvu da mogu da glasaju. Ovu odluku je potvrdio i Ustavni sud 12. marta 2009. godine¹⁹. Osim glasanja u stranoj zemlji, omogućeno je glasanje i u slučaju da se glasač na dan izbora nalazi izvan teritorije svoje glasačke jedinice u kojoj je registrovan. U tom slučaju, glasaču je omogućeno da glasa u bilo kojoj izbornoj jedinici na teritoriji Južnoafričke Republike.

Imajući sve ovo u vidu, čini se da iako Južnoafrička Republika predstavlja i dalje zemlju Trećeg sveta, treba uzeti u obzir da je ona regionalni lider u skladu sa ekonomskim kriterijumom. Iako zemlja Trećeg sveta, Južna Afrika je ekonomski bogatija nego pojedine zemlje tzv. Prvog sveta. Такође, степен демократије у тој земљи је знатно већи него у многим другим државама које су дефинисане као земље Трећег света стога би било од велике важности урадити поново класификацију земаља и овој земљи дodelити неко ново место на листи развијених земаља.

INDIJA

Od zemalja koje su analizirane u ovom radu, Indija ima najdužu demokratsku tradiciju, с обзиром да је постала демократска република 26. јануара 1950. године, тачније након стicanja независности од Велике Британије 15. августа 1947. У том међупериоду донет је Устав²⁰ који је zbog прilagođavanja социјалних као и економских потреба имао неколико измена али је и даље на снази²¹. Први избори су одржани 1952. и од тада Индија има статус највеће liberalне демократије са универзалним правом гласа²². Поред демократског уређења, Устав дефинише Индију као суверену, социјалистичку и секуларну државу²³.

skupštini a iste godine je čak 65% crnaca u odnosu na 22% belaca imalo mesta u parlamentu. Vid. IDEA electoral system design str. 63

¹⁹ Vid. Odluka Ustavnog Suda Južne Afrike: CCT 06/09 and CCT 10/09 [2009] ZACC 4.

²⁰ Устав је донет 26. новембра 1949. Аступио је на снагу 26. јануара 1950. Вид. G. Austin, The Indian Constitution, Oxford University Press, 1999.

²¹ До 12. јануара 2012. Устав је имао 115 амандмана. Више о томе, доступно на <http://indiacode.nic.in/coiweb/coifiles/amendment.htm> 3.2.2012.

²² Prema podacima Svetske Banke из 2010. Индија има популацију од 1,170,938,000 што је убраја у демократску земљу са највећом популацијом. Доступно на <http://data.worldbank.org/country/india> 3.2.2012.

²³ Рећи “социјалистичка” и “секуларна” су унете 46. Уставним амандманом из 1976. Доступно на <http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend42.htm> 3.2. 2012.

Organ zakonodavne vlasti u Indiji je dvodomni Parlament (Sansad) koji čini Dom Naroda ili Lok Saba. Ima 545 mesta od kojih se 543 bira javnim glasanjem od strane naroda dok 2 člana bira predsednik. Ta dva mesta čine predstavnici anglo-indijske zajednice. Od ukupnog broja članova koji bira narod, najviše 530 biraju građani direktnim izborima u izbornim jedinicama u državama članicama dok 20 članova koji su izabrani po istom principu čini teritoriju Unije, s tim da se ima u vidu da je broj izbornih jedinica i broj predstavnika jedne države u Domu naroda srazmeran njenoj veličini, odnosno broju stanovnika.²⁴ Da indijski izborni sistem ima korene u britanskom, pokazuje i način kako su birani članovi Narodne skupštine. Naime, u skladu sa tradicionalnim britanskim izbornim sistemom koji je relativno većinski, i ovde su članovi izabrani na osnovu 'first past the post' izbornog sistema²⁵.

Za Savet država ili Radža Saba biraju se posredno 250 članova od kojih 12 bira lično predsednik, dok ostale članove biraju članovi zakonodavnih skupština država članica Unije. Mandat članova Narodne skupštine traje 5 godina dok u Savetu država mandat iznosi 6 godina s tim da se jedna trećina bira na svake dve godine. Članovi se biraju na osnovu proporcionalne reprezentacije u skladu sa sistemom glasanja 'single transfer vote'²⁶. Dvanaest članova ovog saveta koje bira predsednik, u skladu sa Ustavom, predstavljaju ljudi sa posebnim znanjima i iskustvima iz oblasti književnosti, nauka, umetnosti ili socijalne službe. Državni savet ima predsednika koji je, po Ustavu Republike Indije, potpredsednik države.

Predsednika Indije biraju na period od pet godina izabrani članovi oba doma Parlamenta Indije kao i izabrani članovi zakonodavnih skupština svih država članica Unije, uključujući i predstavnike teritorije nacionalne prestonice-Delhija i teritorije Unije-Pondičeri²⁷. Iako u skladu sa članom 53 Ustava, Predsednik može neposredno da vrši svoja ovlašćenja, sva ovlašćenja Predsednika *de facto* vrši Savet ministara na čelu sa predsednikom vlade. On je imenovan od strane predsednika Indije ali u skladu sa odlukom članova parlamentarne većine, odnosno pobedničke političke partije na parlamentarnim izborima. Članovi Saveta ministra su imenovani od strane predsednika ali na predlog premijera.

²⁴ V. Prvulović, Komparativni politički sistemi, Megatrend Univerzitet, 2005, str. 159

²⁵ FPTP je većinski sistem za koji je potrebna prosta većina od ukupnog broja izabralih na izbore, čak i ako je to manje od polovine ukupnog broja birača. Više o tome T. Llandmann Usses and methods in comparative politics, 2008, Routledge, str. 219.

²⁶ STV sistem podrazumeva izborni sistem kada birač glasa za kandidate po redosledu sopstvenih preferencija, s tim što se njegov glas prenosi na narednog kandidata ako njegov prvi izabranik ne bude izabran. Više o tome N. Tidemand The Single Transferable Vote, The Journal of Economic Perspectives, Vol 9, No 1, 1995 str 27-38.

²⁷ V. Prvulović, str. 160.

Što se tiče sudske vlasti u Indiji, ona pripada Vrhovnom суду. Predsednika Vrhovnog суда, koji je takođe i šef pravosuđa, kao i sudije Vrhovnog суда, koje ne čini više od sedam sudija, imenuje predsednik Indije, posle konsultacija s Visokim sudovima članica Unije²⁸.

Za sprovodenje i regulaciju izbora u Indiji, na osnovu Ustava, uvedena je Nezavisna izborna komisija još u januaru 1950. Iako je na početku Komisijom rukovodio Glavni izborni poverenik, od 1989 godine je uvedeno da se biraju još po dva izborna poverenika Komisija je odgovorna Parlamentu ali i državnom zakonodavnom telu kao i Predsedniku i Potpredsedniku države.

Da je ovo demokratski sistem potvrđuje i sistem glasanja koji je u Indiji zasnovan na univerzalnom pravu glasa odraslih tako da svaki građanin sa navršenih 18 godina stiče pravo glasa²⁹. Univerzalno pravo glasa se odnosi na sve građane bez obzira na pol, kastu, religiju ili veroispovest³⁰.

Iako Indija spada u zemlje u razvoju, razvijenost njene demokratije ogleda se i u zastupljenosti žena u političkom životu. Tako, sadašnji Predsednik Indije je žena- Pratibha Patil, ali i prema podacima iz 2009. godine 59 žena su poslanice u indijskom parlamentu³¹.

Sa druge strane pasivno biračko pravo u Dom naroda ima svako ko ima više od 25 godina dok se za izbor u Savet država traži da kandidat ima minimum 30 godina. Takođe se traži da bude i ispunjen uslov koji se odnosi na teritorijalnu pripadnost. Naime, zahteva se od kandidata da bude rezident iste izborne jedinice za koju se prijavljuje.

Uprkos činjenici da indijski izborni sistem ima svoje korene u britanskoj tradiciji, ne postoji koncentracija dve velike partije, štaviše, zastupljen je veliki broj političkih stranaka.³² U takom višestranačkom sistemu, prevlast imaju male, regionalne stranke.

Uprkos činjenici da se Republika Indija smatra zemljom Trećeg sveta, ona je daleko naprednija od ostatka država sa te liste. Postavši 2011. novoindustrijalizovana država, smatra se da je njena ekonomija u stalnom

²⁸ *Ibid.* str. 161.

²⁹ pre 1989. godine, za pravo glasanja morao je biti ispunjen starosni kriterijum koji je tada predstavljaо minimum 21. godinu.

³⁰ Više o glasanju u Indiji Vid. M.S. Rana, India Votes, Sarup & Sons, 2006

³¹ Dostupno na <http://www.igovernment.in/site/Women-bag-record-59-seats-in-Indias-Parliament/> 15.2.2012.

³² Tako 1999 prilikom izbora članova za Narodnu Skupštinu, bilo je izabrano čak 36 partija. Vid. A. Pelinka, R. Schell, *Democracy Indian style*, Viva books, str 173,

rastu i da će nastaviti ekonomski da se razvija i u narednom periodu. Ovakav odabir izbornog sistema u Indiji sam po sebi nije preduslov za uspešnost ove zemlje jer mnogobrojne zemlje Trećeg sveta sa gotovo identičnim izbornim sistemom nemaju ovakav stepen razvijenosti.

MEKSIKO

Po Ustavnom uređenju, Meksiko je demokratska, predstavnicička i savezna republika. koja ima predsednički sistem vlasti s tim da izvršnu vlast vrši Predsednik države koji je ujedno i šef vlade, dok je zakonodavna vlast u rukama dvodomnog parlamenta.

Zakonodavnu vlast vrši Kongres koji čini gornji i donji dom. Gornji dom ili Senat čini 128 članova i u svakoj od 31 države i federalnih jedinica se biraju senatori tako što svaka partija predlaže po 2 kandidata u svakoj državi. Pobednik postavlja oba kandidata u Senat dok drugoplasirani jednog. Ostala 32 mesta se raspoređuju prema principu proporcionalne zastupljenosti u skladu sa sistemom zatvorene liste.

Donji dom ili Predstavnicički dom čini 500 članova³³. Većina poslanika, odnosno njih 300, se bira u jednomandatnim jedinicama, dok se ostalih 200 mesta dobija putem proporcionalne zastupljenosti. Postoje određena ograničenja, tako da ni jedna partija ne može da ima više od 300 mesta.

Predsednika bira narod na opštim i neposrednim izborima svakih šest godina. Posle dugogodišnje vladavine Predsednika Diaz, nije ostavljena mogućnost reizbora.

Kao i prethodne dve zemlje, i Meksiko je prošle godine proglašen novoindustrijalizovanom zemljom. Takođe, zajednička karakteristika sa Indijom i Južnoafričkom Republikom predstavlja činjenica da izborni sistem nije uticao da razvoj demokratije ali ni na ekonomski razvoj. Autori smatraju i u ovom slučaju da opredeljenje za određeni izborni sistem nije doprineo sveukupnom razvoju Meksika, već da su između ostalog sami izbori omogućili socioekonomski prosperitet zemlje.

ZAKLJUČAK

Uporedna analiza izbora Južnoafričke Republike, Indije i Meksika jasno ukazuje početnu postavku rada da vrste izbornih sistema ne utiču na stepen razvijenosti ali, sa druge strane, da sami izbori utiču na unapređenje

³³ za svakih 200.000 postoji jedan federalni predstavnik.

ekonomске politike. Naime, tri oprečna izborna sistema dovode do postojanja neoliberalne demokratije ali i činjenice da su sve tri zemlje industrijalizovane. Iako ekonomski razvoj nije uslovljen odabirom izbornog sistema, autori drže da je to, između ostalih faktora, rezultat samih izbora. Ovaj stav potvrđuju ocene Svetske Banke da su uzastopni demokratski izbori u zemljama Trećeg sveta od devedesetih godina znatno poboljšali političke ocene. Kako je u radu prezentovana finansijska pomoć zemljama Trećeg sveta, može se zaključiti da takva pomoć nema dugoročni efekat kao sami izbori. Kontinuirani i kompetitivni izbori mogu da utiču na ekonomsku politiku kroz uticaj na političare tako što oni postaju odgovorniji građanima usvajajući društveno korisne ekonomске politike.

Takođe heterogenost i ograničenje termina zemalja Trećeg sveta, ukazuje na potrebu da je potrebno da se iznađe novi kriterijum za podelu na zemlje Trećeg sveta. Kako je već rečeno u radu, autori smatraju da je ovaj kriterijum prevazidjen imajući u vidu geopolitičke promene koje su se dogodile nedavno. Smatra se da je sam termin heterogen i neadekvatan imajući u vidu i činjenicu da zemlje Drugog sveta više ne postoje stoga je potrebno izvršiti podklasifikacije. Od velikog je značaja i utvrditi faktore koji utiču na karakter zemalja Trećeg sveta.

Problematika izbornih sistema izbora u zemljama trećeg sveta zaokuplja pažnju u naučnim krugovima već decenijama, ipak u domaćoj literaturi ovom temom se нико nije bavio na sveobuhvatan način. Ovaj rad nastoji da osvetli bar pojedine aspekte, pružajući komparativnu analizu samo tri države, dok bi sveobuhvatno i sistematično sagledavanje problematike izbora u zemljama Trećeg sveta bilo od velikog naučnog i praktičnog značaja.

Milena Simić, LL.M.

International Relations Office,
University of Belgrade

Ivana Stradner LL.B

Graduated lawyer, Belgrade

ELECTIONS IN THE THIRD WORLD COUNTRIES

Summary

This article analyzes whether elections in Third world countries have contributed to improvement of political economy and economic governance. Given great number of Third world countries, authors of this article have focused on analyzing election systems in two third world countries. Authors analyze elections in Republic of South Africa, India and Mexico because such countries are atypical representatives of third world countries due to their economic development and neoliberal democracy. Authors conclude that election models (types) do not necessarily reflect economic development in third world countries.

In addition this article focuses on inadequacy of term Third world country i.e. on in-adequacy of criteria by which countries are classified as first, second and third world countries and new criteria for classification of countries is suggested.

Key words: elections, election systems, third world countries, Republic of South Africa, India, Mexico.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.8(082)

Izbori u domaćem i stranom pravu =
Elections in domestic and foreign law /
priredili , edited by Oliver Nikolić, Vladimir
Đurić, - Beograd Institut za uporedno pravo
= Belgrade : Institute of comparative law,
2012 (Beograd : Goragraf). - 304 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. – Bibliografiја ув
 pojedine radove. - Summaries.

ISBN 978-86-80059-78-5

1. уп. цтв насл.

а) Избори – Зборници б) Бирачко право –
Зборници
COBISS.SR-ID 189726476