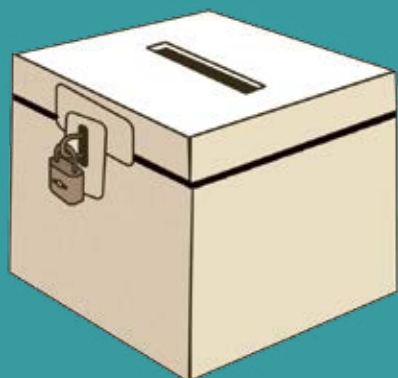


ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Jul 2015. | broj 9

POLIS



TEMA BROJA
LOKALNI IZBORI

Jul 2015. | broj 9

POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici

Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

Saradnik na uređivanju broja

Novak Gajić

Grafičko oblikovanje

Avantgarde design

Ilustracije

Tošo Borković

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

Tiraž

1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm
Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KAKO DO BOLJEG IZBORNOG SISTEMA?

Izborni sistem predstavlja jedan od kamena temeljaca političkog sistema u demokratiji. Njime treba omogućiti najširu moguću demokratičnost i razvoj političkog sistema, a on treba i podsticajno da deluje na ukupan razvoj države i društva. Iako to nije odmah vidljivo, jasno je da izborni sistem ima izuzetan uticaj na brojna politička, ekonomska i društvena pitanja, posebno na izgled političko-partijske scene i strukturu političkih stranaka, na podelu moći i uticaja i na predstavljenost i nivo uticaja različitih posebnih, manjinskih ili većinskih interesa i na druga važna pitanja jedne političke zajednice.

Deveti broj časopisa za javnu politiku *Polis*, posvećen izborima i reformi izbornog sistema, posebno lokalnog, pred čitaoce izlazi u zanimljivom trenutku. U našoj zemlji, prevashodno u političkoj javnosti, pokrenut je institucionalizovani dijalog o pravicima mogućih promena u političkom sistemu Republike Srbije. To je redak primer participativnosti u nekom političkom procesu savremene Srbije, makar i u ovoj, početnoj fazi tog procesa.

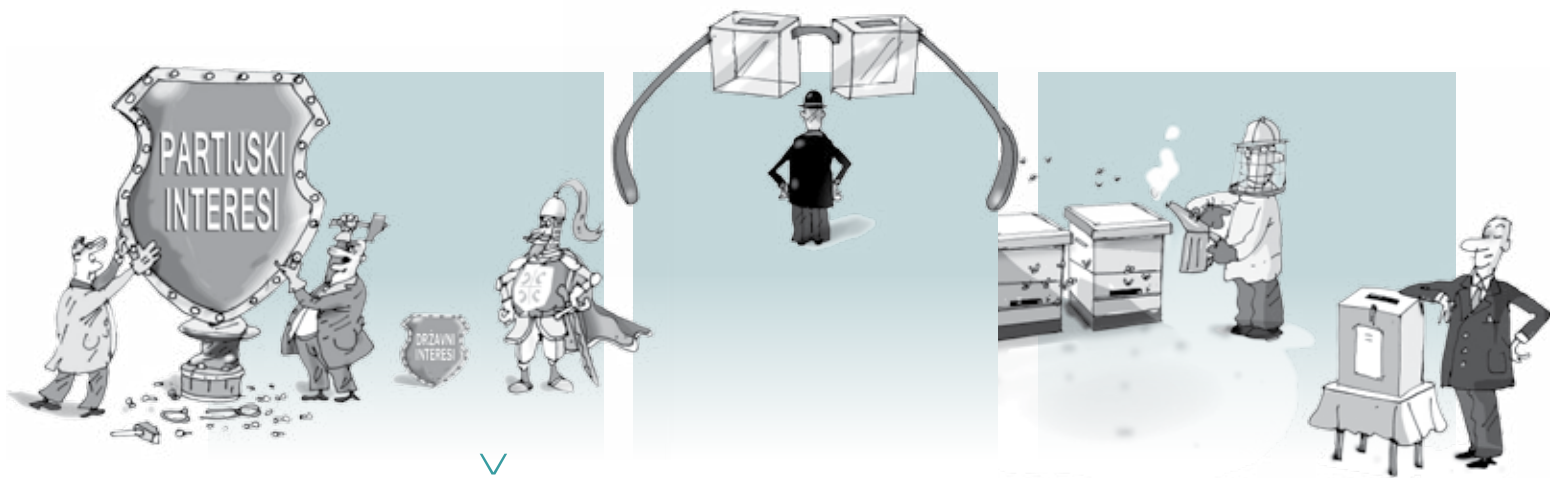
Ovim brojem *Polisa* želimo da doprinesemo tom dijalogu. Pred čitaocima se nalaze tekstovi iza kojih stoje autori sa dugogodišnjim neposrednim iskustvima, kako teorijskim tako i praktičnim. Ovde će čitaoci moći da saznaju o istorijskom razvoju lokalnog izbornog sistema u Srbiji i problemima u vezi sa postojećim stanjem i razlozima za reformu izbornog sistema, a posebno lokalnog izbornog sistema. Imaće priliku i da dobiju uvid u deo predloga i ideja za moguće sistemske reforme izbornog sistema i za unapređenje njegovih posebnih aspekata, kao što su predstavljanje žena i nacionalnih

manjina, glasanje van kontrolisanih uslova, zaštita izbornog prava, izborne kampanje i istraživanja javnog mnjenja. Konačno, u ovom broju *Polisa* čitaoci mogu saznati nešto i o izazovima u vezi sa lokalnim izborima u susednoj Bosni i Hercegovini i trenutnim stavovima dela lokalnih rukovodilaca u Srbiji o pojedinim pitanjima izbornog i političkog sistema.

I bez otvaranja pomenutog dijaloga među strankama u Srbiji, bezmalo četvrt veka od obnove višestranačkog života, izborni sistem zavređuje novo promišljanje, promišljanje o njegovoj uspešnosti i celishodnosti. Činjenica je da je Srbija, na različitim izborima i nivoima javne vlasti, iskusila i prednosti i mane dva različita izborna sistema, većinskog i proporcionalnog, inače oba demokratski legitimna i prisutna u uporednoj praksi. Činjenica je, takođe, da su neophodne reforme izbornog i političkog sistema, posebno radi jačanja veza između birača i njihovih predstavnika, bolje teritorijalne predstavljenosti svih krajeva Srbije ili delova lokalnih zajednica, i još snažnije odgovornosti građana za dati glas i sopstvenu budućnost, kao i za veću odgovornost njihovih predstavnika za interese i potrebe građana i zajednica koje su ih birale. Stoga ovim brojem *Polisa* želimo da doprinesemo javnom dijalogu o važnim aspektima izbornog sistema – u pravcu definisanja najboljih mogućih opcija i rešenja koja će biti u skladu sa potrebama za daljim razvojem naše političke zajednice i političke kulture. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

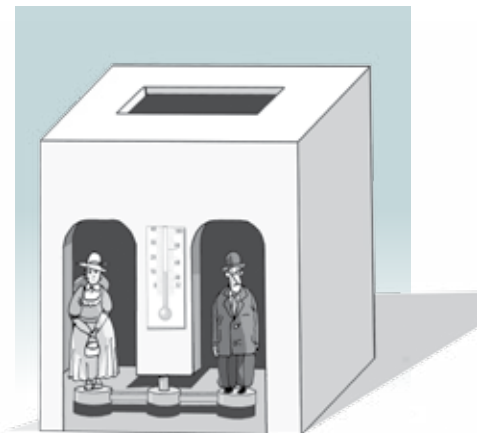
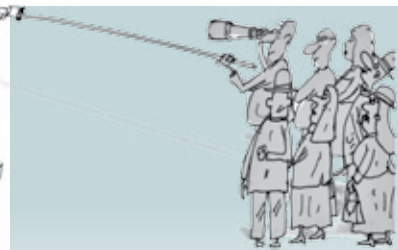
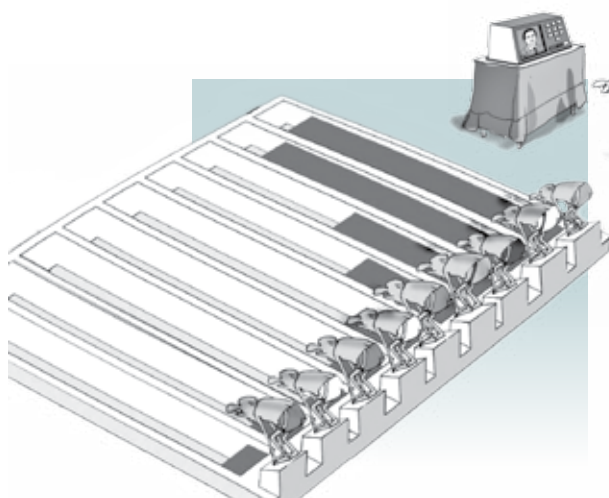
✉ polis@skgo.org

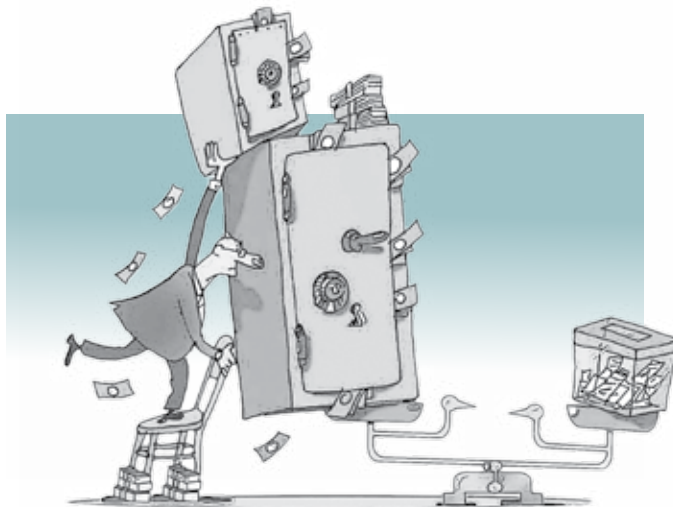
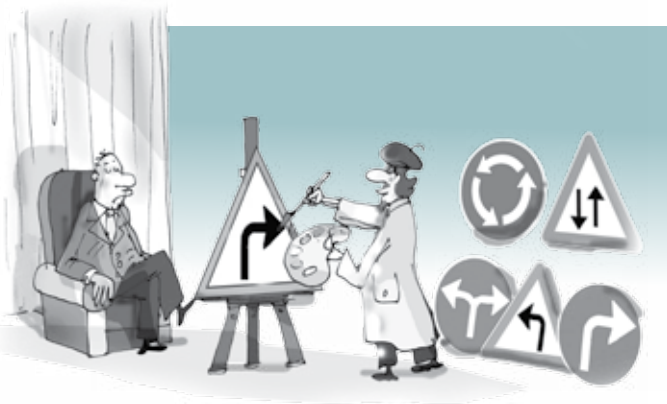


SADRŽAJ

- 04 Prof. dr Milan Jovanović**
 IZBORNI SISTEM LOKALNE
 SAMOUPRAVE U SRBIJI – GENEZA,
 POSLEDICE I IDEJE ZA REFORMU
- 12 Doc. dr Dejan Vučetić**
 U SUSRET NEIZBEŽNOJ
 KODIFIKACIJI IZBORNOG
 ZAKONODAVSTVA
- 18 Milan Marković**
 POKUŠAJ REFORME POLITIČKOG
 SISTEMA IZ 2009. GODINE

- 24 Đorđe Vuković**
 ZAŠTO MENJATI
 IZBORNI SISTEM?
- 30 Bojan Klačar**
 IZBORNE KAMPANJE I
 FINANSIRANJE POLITIČKIH
 SUBJEKATA
- 35 Doc. dr Miloš Bešić**
 ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA
 U FUNKCIJI LOKALNIH IZBORA





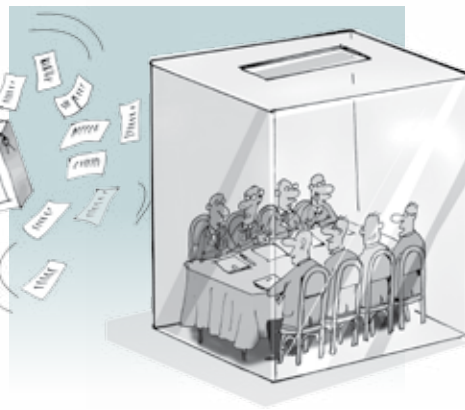
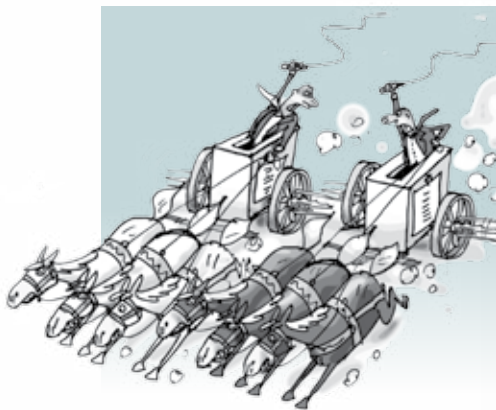
43 **Milan Sitarski**
GLASANJE VAN KONTROLISANIH
USLOVA: KOMPARATIVNA ANALIZA
GLASANJA NA DALJINU
I ELEKTRONSKOG GLASANJA

49 **Prof. dr Marijana Pajvančić**
REPREZENTOVANJE ŽENA
I NACIONALNIH MANJINA
U SKUPŠTINAMA
LOKALNIH ZAJEDNICA

55 **Milan Bojović**
SPROVOĐENJE LOKALNIH IZBORA
– NEKI PROBLEMI IZ PRAKSE

61 **Mr sc. Irena Hadžibdić**
IZAZOVI LOKALNIH IZBORA
U BOSNI I HERCEGOVINI

67 **Doc. dr Jelena Jerinić**
SRPSKI GRADONAČELNICI
KAO DEO PANEVROPSKOG
ISTRAŽIVANJA





Prof. dr Milan Jovanović

Redovni profesor Fakulteta političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

✉ milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

IZBORNI SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI – GENEZA, POSLEDICE I IDEJE ZA REFORMU

Uz dugu tradiciju i burnu genezu, lokalna samouprava je jedna od najvitalnijih političkih ustanova Srbije. Od lokalne uprave, preko lokalne samouprave po uzoru na evropske države, i komunalnog sistema i ponovne revitalizacije, menjane su organizacione jedinice, njihova veličina, organi, ovlašćenja, odnos prema centralnim organima, pa i način izbora predstavnika lokalne vlasti

Lokalni izbori – autonomija i/ili refleksija

Lokalni izbori su vrsta izbornog procesa kojim se biraju predstavnički organi u jedinicama lokalne samouprave. Razlikuju se od parlamentarnih i predsedničkih izbora po strukturnim i procesnim obeležjima, političkom uticaju i važnosti. Stručna i naučna literatura, komparativno posmatrano, pretežno koristi termin *komunalni izbori* kada analizira izborne sisteme i procese u lokalnim zajednicama. Međutim, kako su „komunalni sistem” i pojmovne i jezičke konvencije izvedene iz ovog termina opterećene ideološkim konotacijama, u našoj nauci se ustalio termin *lokalni izbori*. Hijerarhijski posmatrano, to je najniži tip izbora, koji je uvek podređen izborima na nacionalnom planu, što ima i svoj kvantitativni izraz: po pravilu, manji broj aktera, manju izlaznost na biračima, povećan broj nestranačkih kandidata, veću volatilitnost, veću šansu za manje stranke da osvoje mandate i sl.

Izborni sistemi za jedinice lokalne samouprave su diversifikovani kao i za parlamentarne izbore. Tip i stepen lokalne samouprave i karakter državnog uređenja snažno determinišu izborne sisteme za odbornike. Otuda velike razlike. Ima država sa harmonizovanim izbornim sistemima na svim nivoima – Irska, Holandija, Austrija, Norveška Švedska itd., kao i onih sa različitim sistemima za centralne i lokalne parlamente – Slovačka, Nemačka, Francuska, Italija, od koji tri poslednje praktikuju i različite izborne sisteme u jedinicama lokalne samouprave različite veličine. Tome treba dodati i direktan izbor gradonačelnika, koji nije samo poseban aspekt

izbornog prava, nego izlazi iz domena izbornog sistema i menja karakter lokalne samouprave jer konstituise poseban organ sa vlasitim izbornim legitimitetom.

Lokalna samouprava je često bila poligon za ispitivanje novina u izbornom pravu. Sistem raspodele mandata na više nivoa prvi put je primenjen u nemačkoj pokrajini Baden 1919. godine. Iste godine u Irskoj je za lokalne izbore prvi put korišćen sistem pojedinačnog prenosivog glasa, da bi tri godine kasnije bio primenjen i za biranje poslanika u nacionalnom parlamentu. Kumulativno glasanje je prvi put primenjeno na lokalnim izborima u viktorijanskoj Engleskoj. U Izraelu je direktan izbor gradonačelnika prethodio direktnom izboru premijera.¹

Psefologija, nauka o izborima i izbornim sistemima, dugo je zapostavljala lokalne izbore. Oni su tretirani kao izbor lokalne uprave, neka vrsta administrativne akcije lišene političkih sadržaja. U takvom pristupu lokalni izbori su bili čin izbora stručnih pojedinaca za rešavanje problema lokalne politike, a ne biranje između alternativnih političko-stranačkih programa. Jačanjem stranaka i njihovim nastojanjima da dominiraju procesima na svim nivoima vlasti, počinje „parlamentarizacija“ lokalnih izbora: predstavnička tela u lokalnoj samoupravi legitimišu se demokratskim izborima, biraju i kontrolišu izvršne organe, karakteriše ih sučeljavanje većine i manjine, vlasti i opozicije.

Uočavajući ove trendove istraživači menjaju stav o lokalnim izborima i poslednje

dve decenije počinju opsežnija istraživanja značaja uticaja lokalnih izbora. Njihovi rezultati se generalno mogu klasifikovati u dva pristupa. Prvi tretira lokalne izbore kao refleksiju parlamentarnih i predsedničkih izbora. On počiva na stavu da birači ne mogu razlučiti nacionalne i lokalne teme i da glasaju rukovođeni stranačkom identifikacijom, bez obzira za nivo izbora. Razlike koje se javljaju u broju glasova i mandata na lokalnom i nacionalnom planu objašnjavaju se stepenom mobilizacije i participacije. Trend „nacionalizacije“ lokalnih izbora meri se različitim kvantitativnim pokazateljima koji pokazuju prodor stranaka sa nacionalnog nivoa u lokalnu politiku, ne samo preko svojih lokalnih odbora.² Drugi pristup lokalne izbore tretira kao autonoman politički proces u kojem su birači fokusirani na konkretna pitanja u lokalnim zajednicama (infrastruktura, zdravstvo, ekologija, briga o deci i starima i sl.). Oni vrednuju kandidate na osnovu njihovih programa za konkretne probleme javnih politika u lokalnoj zajednici. Zato su lokalni izbori izrazito personalizovani. To posledično slabi uticaj stranačkih centrala, depolitizuje lokalnu politiku i jača značaj participacije građana.³

Lokalni i nacionalni izbori su politički procesi iste vrste. I jedni i drugi su kapija političke arene na različitim nivoima društvene moći, uticaja i upravljanja institucijama. Oni imaju niz identičnih strukturnih i procesnih karakteristika koje ih povezuju, ali kontekst u političkim arenama u kojima se odvijaju uslovljava različito ponašanje ključnih aktera – birača,

kandidata i stranaka. Lokalni izbori nisu ideološki neutralno polje lišeno uticaja nacionalne politike, preferencija aktera i matrica ponašanja, ali ni prosti mehanički odraz politike i izbora na nacionalnom planu. Složen međudnos uticaja parlamentarnih i lokalnih izbora oblikuje niz faktora: od državnog uređenja, preko stepena (de)centralizacije, modela lokalne samouprave, stranačkog sistema, do političke kulture.⁴

Geneza izbornog sistema – normativni okvir

Lokalna samouprava u Srbiji ima dvo-vekovnu tradiciju i burnu genezu. Česte promene ustava, državnog okvira, političkog uređenja i institucija učinili su je jednom od najtrajnijih i najvitalnijih političkih ustanova. Od lokalne uprave, preko lokalne samouprave po uzoru na razvijene evropske države, i komunalnog sistema i ponovne revitalizacije, menjane su organizacione jedinice, njihova veličina, organi, ovlašćenja, odnos prema centralnim organima, pa i način izbora predstavnika koji su upravljali lokalnom vlašću.⁵ Proces redemokratizacije od 1990. godine do danas potvrđuje ovaj opšti trend: često i suštinski menjan je normativni model lokalne samouprave, kao i izborni sistem za odbornike skupština opština i gradova.

Za četvrt veka u Srbiji su isprobana tri modela izbornog sistema za izbor odbornika u skupštinama opština i gradova: dvo-kružni većinski, sistem relativne većine i proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom. Većinski izborni modeli >>>

1. Vidi: David Farrell, Malcolm Mackerras, Ian McAllister, *Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences*, Political Studies, (44) 1:24–43; Shaun Bowler, Donovan Todd, David Farrell, *Party Strategy and Voter Organization under Cumulative Voting in Victorian England*, Political Studies (47) 5:906–917; David Dery, *Elected mayors and de facto decentralization, Israeli style*, Local Government Studies, (24) 2: 45–55.

2. Hoffmann/Martinot, Vincent i dr., *Local elections in Europe*, Institut de Ciencias Politiques i Socials, Barcelona, str. 105–107.

3. Howard Hamilton, "The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections", *American Political Science Review*, 1971,(45) 4,1135–1140.

4. Kasapović, Mirjana, „Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi“, u *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2004. godine, str. 61.

5. Vidi šire u: Milosavljević, Bogoljub, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2015.

dominirali su u prvoj deceniji redemokratizacije, a proporcionalni sistem obeležio je ostali period i danas je na snazi.⁶

U dva izborna ciklusa 1992. i 1996. godine odbornici su bili birani po dvokružnom većinskom sistemu. Pasivno i aktivno biračko pravo je bilo izjednačeno – sticalo se punoletstvom, državljanstvom, poslovnom sposobnošću i prebivalištem. Opštine su imale od 25 do 70 odbornika, a Skupština Grada Beograda 110 odbornika. Odbornici su birani u jednomandatnim izbornim jedinicama sa približno istim brojem birača. Kandidate su mogli predlagati stranke, koalicije ili građani, koji su morali svakog kandidata podržati sa potpisima najmanje 30 građana u izornoj jedinici. Izabranim se smatrao kandidat koji dobije apsolutnu većinu glasova onih koji su glasali. Ako niko od kandidata nije dobio potrebnu većinu, organizovan je drugi krug izbora, u kojem su učestvovala dva kandidata sa najvećim brojem glasova. To je bio praktično kopirani izborni model za izbor narodnih poslanika, s tim što je on posle prvih izbora za Narodnu skupštinu zamenjen proporcionalnim izbornim sistemom.⁷

Dvokružni većinski izborni sistem zamenjen je 1999. godine sistemom relativne većine. Svi ostali elementi su ostali uglavnom nepromenjeni, ali se mandat dodeljivao kandidatu koji osvoji najviše glasova. Ovaj izborni model primenjen je samo jednom u izboru odbornika opština i gradova 2000. godine.⁸

Promenom sistema lokalne samouprave 2002. godine, posle tri izborna ciklusa napušta se većinski izborni model i uvodi

proporcionalni izborni sistem sa opštinom ili gradom kao jednom izbornom jedinicom, zatvorenom blokiranom listom, zakonskim izbornim pragom od 3% važećih glasova i Her-Nimajerovom formulom za raspodelu mandata. Time se po prvi put u posmatranom periodu izborni sistem za odbornike i narodne poslanike harmonizuje. Građani neposredno biraju samo predsednika Republike i poslanike Skupštine AP Vojvodine. Opštine su brojale od 19 do 75 odbornika. Listu je moralo svojim potpisima podržati 30 birača po kandidatu ili 200 birača u opštini ili gradu kao celini. Kopiranjem izbornog sistema za poslanike ustaljena je i praksa da stranke i koalicije dodeljuju mandate u okviru dobijenog broja odborničkih mesta ne po redosledu na listi nego slobodnom voljom, rukovođeni samo internim stranačkim interesima, kršeći tako jedno do svetih načela demokratskih izbora – neposrednost. Važna novina je i po prvi put neposredno biranje predsednika opština i gradonačelnika. Izbori za odbornike i predsednike jedinica lokalne samouprave istovremeno su po prvi put regulisani posebnim izbornim zakonom.⁹ Ova izborna pravila važila su samo u izbornom ciklusu 2004. godine.

Ona su delimično novelirana 2007. godine sa ciljem da se smanji izrazita fragmentiranost lokalnih parlamenata kao posledica niskog izbornog praga i da se spreči manipulacija pokretanjem opoziva neposredno biranih predsednika opština i gradonačelnika. Najvažnije novine su ukidanje neposrednog izbora predsednika opština i gradonačelnika, povećanje zakonskog izbornog praga na

5% važećih glasova, uvođenje sistema najvećeg količnika, D'Ontove formule, za transponovanje glasova u mandate i faktičko uvođenje vezanog stranačkog mandata za odbornike.¹⁰ Naime, neposredan izbor čelnih ljudi lokalne samouprave proizveo je brojne probleme u funkcionisanju opština i gradova jer su veoma često pokretani postupci za njihov opoziv, prvenstveno u sredinama u kojima iza neposredno izabranog predsednika nije stajala skupštinska (stranačka ili koaliciona) većina. To je dovodilo do čestih opstrukcija i blokada u radu organa lokalne samouprave. Brzo kao što je i uveden, neposredan izbor predsednika opština je onemogućen nejasnim ustavnim odredbama da „skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom”.¹¹ Nastojeći da spreči „trgovinu mandati” i čestu praksu „stranačkih preletača”, koji su deformisali volju birača i dodatno destabilizovali predstavničke institucije, Ustav Republike Srbije iz 2006. godine je predvideo mogućnost da „poslanik, u skladu sa zakonom, može staviti na raspolaganje svoj mandat stranci sa čije liste je izabran”. Zakon o lokalnim izborima primenio je to čak i na kandidate za poslanike, čime se faktički uzakonila praksa tzv. „blanko ostavki”. Epilog je intervencija Ustavnog suda, koji je odredbe o pravu stranaka da mimo redosleda na izornoj listi dodeljuju mandate i od kandidata uzimaju izjave kojima slobodno raspoložu odborničkim mandatom proglasio neustavnim.¹²

Proporcionalni izborni model sa navedenim modalitetima poslužio je za izbor

6. Jovanović Milan, „Reforme izbornog prava lokalne samouprave u Srbiji”, *Politička revija* (XX) VII, Vol 16, 2/2008, str. 351–378.

7. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 79/1992 i 12/1993.

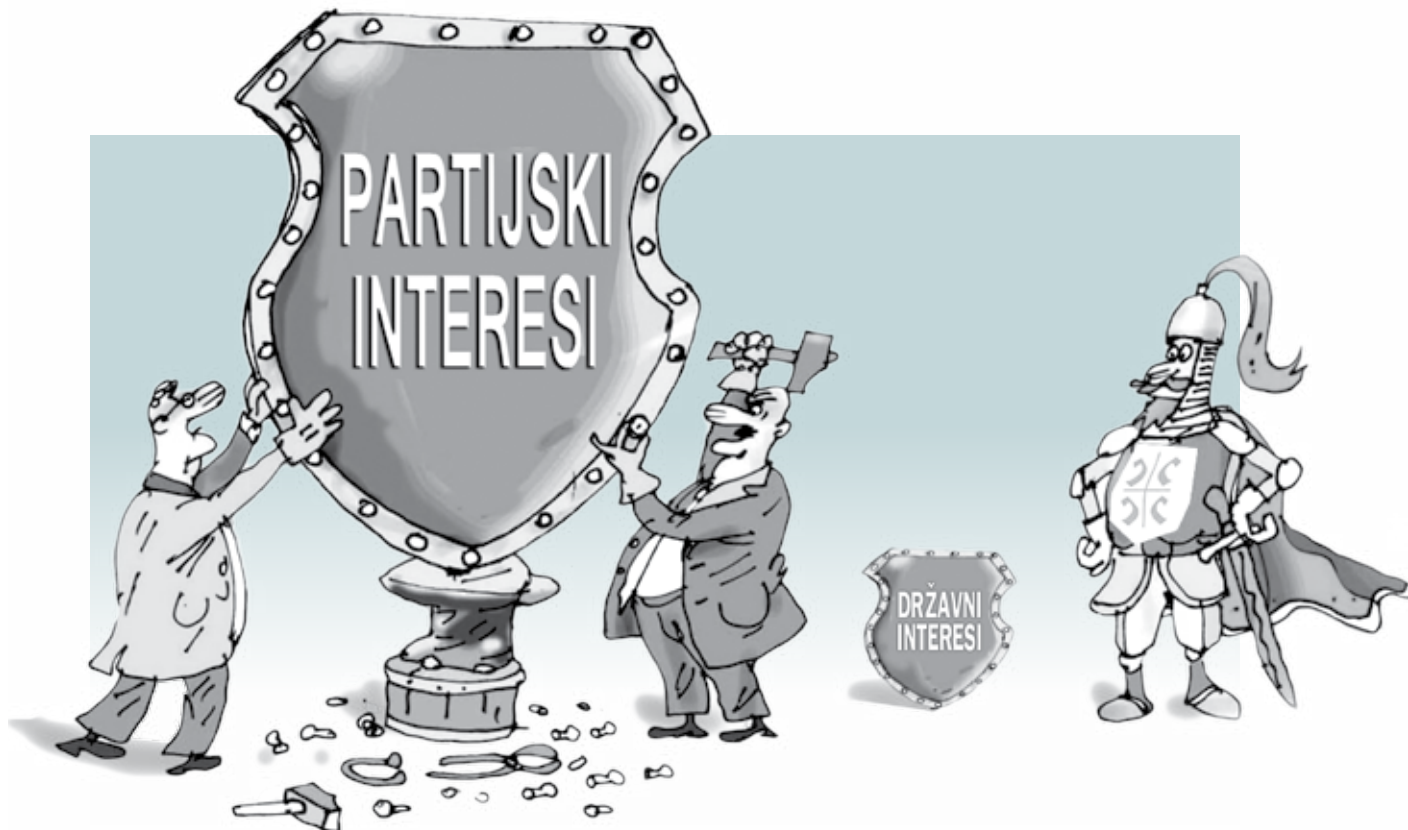
8. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 49/1999 i 27/2001.

9. Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS”, br. 37/2002 i 42/2002.

10. Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS”, br. 70/2007.

11. Ustav Republike Srbije, član 191. stav 4. i član 102. stav 2, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

12. Odluka Ustavnog suda br. 1 UŽ. 52/08 od 21. 4. 2010. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 34/2010.



odbornika u tri izborna ciklusa, a izvesno je da bi se po istom modelu birali odbornici i na predstojećim izborima. Uslovno, on je najduže u upotrebi i vidljive su konsekvence koje on proizvodi u sistemu političke reprezentacije i funkcionisanja lokalne samouprave.

Lokalni izbori – rezultati i posledice

Od šest izbornih ciklusa za predstavnička tela opština i gradova u periodu 1992–2015. godine građani su jednom, 2004. godine, birali samo odbornike. Svi ostali izbori održani su istovremeno sa parlamentarnim, saveznim, predsedničkim i/ili pokrajinskim izborima. Vođena je

centralizovana, liderska kampanja, koja je diktirala teme i poruke i prevashodno bila usmerena na goruća nacionalna pitanja. Lokalne teme su potisnute u drugi plan. Već ova činjenica dovoljno govori o lokanim izborima kao političkom procesu manje važnosti za sve aktere. Izbori za predstavničke organe na višim nivoima vlasti zasenili su lokalne izbore, ali su doprineli većoj izbornoj participaciji: na jedinim samostalno održanim lokalnim izborima izlaznost na birališta bila je oko 40% – znatno manje od proseka za parlamentarne izbore. Ipak, kontekstualni uslovi u kojima su održavani pojedini izborni ciklusi pokazuju senzibilnost građana i diferenciranost izbora odbornika u

odnosu na izbore za predstavnička tela na višim nivoima.¹³

Izbori za odbornike 1992. godine bili su refleksija parlamentarnih izbora. Opozicija u nastajanju, lišena organizacione mreže odbora, aktivista, kadrova i sredstava, dodatno razjedinjena, bila je izrazito potpredstavljena u lokalnoj vlasti. Većinski izborni sistem je, mehanizmom fabrikovanja većine, omogućio vladajućoj Socijalističkoj partiji Srbije da osvoji većinu u 80% opština i gradova i tako osnaži svoju vlast na centralnom nivou. Već ovi izbori su nagovestili potencijal angažovanja građana: kandidati grupa građana osvojili su oko 8,55% glasova i oko 9,55% od-

>>>

13. O rezultatima lokalnih izbora vidi šire u: *Jugoslovenski pregled* 3/93, 3/97 i 3/02 i *Pregled SCG* 4/04, 4/08 i 2/12.

borničkih mesta. Ovaj vid učestvovanja u izbornoj utakmici još uvek je neproziran. Nije sigurno koliko iza ove forme kandidovanja stoje angažman građana u lokalnoj zajednici, prikriveni stranački nastup, delovanje stranačkih disidenata i sl.

Već sledeći lokalni izbori po istovetnom izbornom modelu nagovestili su stepen političke pluralizacije srpske političke scene. Primat vlasti oličene u SPS posle ovih lokalnih izbora znatno je bio ugrožen i to iz dva razloga. Prvo, objedinjena opozicija u Koaliciji Zajedno osvojila je većinu u 20 opština i gradova, između ostalog i u Beogradu. Time se pokazalo dejstvo psihološkog i mehaničkog faktora većinskih izbora, odnosno pokazalo se da je promena vlasti moguća. Opozicija nije samo simbolično dobila priliku da upravlja na lokalnom nivou. Ona je dobila poligon da iskaže svoje programske, političke i kadrovske potencijale, iako je model lokalne samouprave u tom periodu ostavljao malu marginu autonomije u lokalnim poslovima. Drugo, sprečena je izborna krađa, čime je iskazan potencijal građana da brane demokratiju. Ovaj ciklus lokalnih izbora suštinski je bio priprema za detronizaciju vladajućih elita.

Treći izborni ciklus u promenjenom sistemu doneo je preokret. Naime, izborni inženjering vlasti sračunat da spreči udruživanje opozicije u drugom krugu i poraz svojih kandidata uvođenjem sistema relativne većine, proizveo je bumerang efekt. Na talasu prevrata 5. oktobra 2000. godine, pobedom na saveznim izborima za Veće građana i šefa države, opozicija, objedinjena u najveći koalicioni savez DOS, odnosi pobjedu u većini opština i gradova.

Ovim se završava era dominacije većinskog izbornog sistema. On je, po pravilu,

donosio stabilne homogene većine u lokalnim skupštinama i u političkom smislu delovao stabilizirajuće na stranački sistem i funkcionisanje lokalne samouprave. U opštinama u kojima dominantno žive pripadnici nacionalnih manjina, ovaj izborni sistem je omogućio njihovu adekvatnu zastupljenost u predstavničkim telima i učešće u lokalnoj vlasti.

Četvrti ciklus lokalnih izbora, prvi po proporcionalnom izbornom sistemu, pokazao je svu političku šarenolikost lokalne političke scene. Blagi uslovi kandidovanja i nizak izborni prag povećali su broj učesnika na izborima i onih koji su osvojili mesta u lokalnim parlamentima. Nije bilo izrazitog pobjednika. Ni jedna stranka ili koalicija nije imala odborničku većinu ni u jednom lokalnom parlamentu. Izrazita fragmentiranost skupština opština i gradova glavna je karakteristika ovog izbornog ciklusa. Po broju glasova izdvajaju se Srpska radikalna stranka i Demokratska stranka. Ali to nije značilo i najveći koalicioni potencijal. U takvom ambijentu on je zavisio od konstelacije vlasti na centralnom nivou, što je jačalo uticaj stranačkih centrala na lokalne stranačke odbore. Tako je u najvećem broju opština i gradova vladajuću većinu formirala Demokratska stranka Srbije, oko koje se formirala manjinska vlada. U nekoliko desetina opština pokrenut je opoziv predsednika opštine. Sve je to politički ambijent za funkcionisanje lokalne vlasti učinilo nestabilnim i sklonim čestim preremenim izborima.

Izbori 2008. godine potvrdili su uočene tendencije. Fragmentiranost lokalnih skupština je ostala i pored podizanja visine zakonskog izbornog praga. Jednostavno, stranke su koalicionim nastupima izbegle njegovo dejstvo. Niko nije imao apsolutnu većinu ni u jednoj opštini. To je upućivalo

na postizborne koalicije, i one su u ovom mandatnom periodu uglavnom sledile koalicionu strukturu na republičkom nivou, čak sa izrazitim uslovljavanjem da se neke koalicije formirane na lokalnom nivou razvrgnu i upodobe koalicionoj strukturi u Narodnoj skupštini, odnosno vladi. Koalicija Socijalističke partije Srbije i Demokratske stranke samo je ogolila već uočenu praksu na tom planu, što jeste važna kontekstualna činjenica koja je, zajedno sa rascepom u Srpskoj radikalnoj stranci, unela tektonske promene u politički život Srbije.

Poslednji izborni ciklus je navedene pojave pretvorio u trend koji je dobrim delom posledica proporcionalnog modela izbornog sistema. Lokalni izbori 2012. godine održani su pod snažnim dejstvom rezultata predsedničkih izbora. Poraz na predsedničkim izborima koštao je DS gubitka vlasti na republičkom nivou. SPS, koji je 2008. godine omogućio DS da kapitalizuje pobjedu na predsedničkim izborima i formira vladu, promenio je koalicionog partnera. Tako je Srpska napredna stranka nastala iz SRS, stranke sa najvećim brojem glasova, ali ni sa kakvim koalicionim potencijalom, eliminisala jednu od najvećih slabosti: postala je poželjan koalicioni partner i tako uspostavila kontrolu nad skupštinskom većinom i obe grane egzekutive, pa i lokalnu vlast u najvećem broju opština i gradova.

Proporcionalni izborni model sa jednom izbornom jedinicom na lokalnom nivou proizveo je identične posledice kao i na nacionalnom nivou. Depersonalizacija poslanika, metropolizacija političke reprezentacije, fragmentiranost stranačkog sistema, jesu najmarkantnije konsekvence koje su direktna posledica izbornog sistema. Iako su uočene i empirijski verifikovane u nizu istraživanja koja su se bavila izborom poslanika, istovetan model je konstituisan i

za odbornike opština i gradova, a zatim i za izbor poslanika AP Vojvodine.

Prva konsekvencija aktuelnog izbornog modela ogleda se u udaljavanju odbornika od birača. Zatvorena blokirana lista kombinovana sa jednom izbornom jedinicom, kandidata stavlja u pasivnu poziciju prema građanima biračima. Kandidat nema potrebe da se trudi da zadobije poverenje građana, za njega to obavlja stranka, tačnije lider. Tako individualne karakteristike kandidata – obrazovanje, stručnost, rezultati u radu, ideje, sposobnost, ugled u zajednici i sl. – postaju manje važne. Bitniji za kandidata postaju rejting u stranci, podrška lidera i stranačkog vođstva, koje ima presudnu reč u formiranju izborne liste. Umesto da se bori za podršku birača, kandidat svoju energiju usmerava na obezbeđivanje što većeg mesta na izornoj listi. Tako se već na izborima kida veza između birača i predstavnika. On je sve manje zastupnik građana u predstavničkom telu, a sve više stranački delegat. Zato i u obavljanju odborničke ili poslaničke funkcije on nema potrebu da komunicira sa građanima ili to čini isključivo posredstvom stranačke birokratije. U ovakvom izbornom modelu odbornik ne zna koga predstavlja, a građani ne znaju ko im je odbornik ili poslanik. To slabi legitimitet izabranih predstavničkih tela, smanjuje uticaj i kontrolu izabranih od strane građana, jača poziciju izvršne vlasti i obezbeđuje punu dominaciju stranaka u odlučivanju.

Istraživači upozoravaju da je aktuelni izborni model na centralnom nivou doveo do ozbiljne deformacije u teritorijalnoj reprezentaciji. U svim sazivima Narodne skupštine po ovom modelu gotovo 100 poslanika dolazi iz Beograda i Novog Sada. Tako oko 25% birača ima 40% procenata poslanika.¹⁴ Obrnuto, u zadnjih šest legislatura nijedan

poslanik nije imao prebivalište na teritoriji oko 100 opština sa oko 1,7 miliona birača. Radi se pretežno o malim, devastiranim i nerazvijenim opštinama. Pojava „metropolizacije“ u lokalnim izborima ogleda se na identičan način. Natpredstavljani su centralni, urbani delovi opština i gradova a potpredstavljena ruralna područja. Njihov glas se u lokalnim parlamentima ne čuje. Njihove interese ne predstavljaju odbornici koji žive u njihovim sredinama i poznaju njihove probleme, interese i potrebe. Deformacija teritorijalne reprezentacije ne samo da dovodi u pitanje ustavno načelo jednakosti glasa birača, nego direktno produbljuje problem razvoja.

Zatvorena lista je mehanizam koji doprinosi stabilizaciji stranaka jer one mogu da izgrađuju konzistentnu kadrovsku politiku. Proporcionalni izborni sistem, čuvajući proporcionalnost glasova i mandata, obezbeđuje jasno ideološko i političko pozicioniranje i samostalan nastup stranaka. Oba mehanizma, teorijski posmatrano, izrazito su u funkciji stabilizacije stranačkog sistema. Međutim, naš izborni sistem, iako opremljen ovim instrumentima, proizvodi suprotne efekte. Prvo, stranke umesto da nastupaju samostalno i vode programske izborne kampanje, u izbornu arenu ulaze u velikim, često ideološki, programski i politički raznorodnim koalicijama i vode izrazito liderske kampanje. Široke koalicije su, u stvari, način da se eliminiše dejstvo izbornog praga, čiji je zadatak da broj stranaka u predstavničkim telima drži na nivou koji će obezbediti formiranje stabilne većine. Koalicije su suspendovale dejstvo zakonskog izbornog praga – posledica je fragmentiran stranački sistem, kako elektivni tako i parlamentarni. Kada se tome dodaju sistemske pogodnosti za frakcionalizaciju stranaka, koja je vidljiva u nizu lokalnih odbora, onda je jasno zašto u skupštinama

nema stabilnih većina, zašto su česte blokade i prevremeni izbori.

Reforme izbornog sistema: projekti i ideje

Skretanje pažnje naučne i stručne javnosti na ove probleme dugo je potiskivano, a predlozi za izborne reforme blokirani su opstrukcijom stranaka. Ipak, formiran je katalog različitih projekata i ideja za izbornu reformu, koji bi trebalo da otklone ili ublaže mane aktuelnog izbornog modela.

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu formiralo je grupu sastavljenu od stručnjaka za izborne sisteme, koji su izradili projekat izbornog zakona upravo za izbor odbornika. Cilj tog projekta je bio da se očuva proporcionalnost glasova i mandata i obezbedi neposredan izbor odbornika od strane građana. Po tom modelu, stranke i grupe građana predlagale bi izborne liste sa kandidatima koji bi se birali u jednomandatnim izbornim jedinicama. Građani bi birali direktno nekog od kandidata različitih predlagača. Sačuvala bi se proporcionalnost prilikom pretvaranja glasova u mandate. Glasovi svih kandidata jedne stranke sabirali bi se i stranka bi dobila onoliko odborničkih mesta koliko joj pripada po sistemu najvećeg količnika, kao i u aktuelnom modelu, ali bi konkretni mandati pripadali onim kandidatima koji bi dobili najveći broj glasova građana. Ovaj model nije prihvaćen.

Sada je u opticaju sličan izborni model, koji je predložila Socijaldemokratska partija, uz stepenovani izborni prag za koalicije. Mešoviti izborni sistem uz smanjivanje broja poslanika, stepenovani izborni prag za koalicije predložili su Koalicija Dosta je bilo i Nova stranka. Bilo je zalaganja i za vraćanje na većinski

>>>

14. Jovanović, Milan, „Narodna skupština – Deformacije teritorijalnog predstavljanja“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 2/2008, str 117–132, dostupno na:

<http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Teritorijalna-zastupljenost-srbije-u-parlamentu-i-dalje-losa.sr.html> (11. 5. 2015).

izborni sistem kao jedini lek za sadašnje posledice.¹⁵

Zajedničko ovim predlozima je nastojanje da se obezbedi direktan izbor predstavnika, izbegne depersonalizovanost predstavnika, ojačaju veze predstavnika i birača, naznači važnost funkcije odbornika i poslanika. Interesantno je da u optičaju nisu modeli sa nekim od sistema preferencijalnog glasanja kojima bi se postigao isti efekat, verovatno zbog odsustva tradicije sa takvim načinom glasanja, neobučenosti i nepismenosti birača.

Aktuelni izborni sistem nije u funkciji konsolidacije demokratije. On proizvodi ozbiljne strukturne konsekvence u funkcionisanju političkih institucija i političkog sistema u celini. Reforma izbornog sistema ne može rešiti sve slabosti u političkom životu, ali usmerene promene pojedinih izbornih instituta mogle bi znatno unaprediti našu izbornu demokratiju, zaustaviti pad izborne participacije, stabilizovati predstavnička tela i naglasiti odgovornost izabраниh za politiku koju vode. Odugovlačenje, blokiranje, kao i zale-

tanja i posezanja za „brzim i efikasnim“ rešenjima mogla bi dodatno iskomplikovati i pogoršati situaciju. Zato je potrebna osmišljena i sveobuhvatna reforma izbornog prava koja bi, uz široku debatu, izgradila izborni sistem zasnovan na širokom konsenzusu, a ne na odnosu stranačkih snaga. Dosađajne izborne reforme oblikovale su stranke. Reč stručnjaka je uvažavana ukoliko je bila na fonu stranačkih interesa. Građani su bili isključeni. Reforme koje nam predstoje moraju obrnuti taj redosled. ■

15. <http://www.novastranka.rs/reforma-politickih-institucija>; <http://dostajebilo.rs/politicke-institucije/> (12. 5. 2015).

Tabela 1. Osnovni elementi izbornog sistema u godini izbora

| Godina izbora | IZBORNI SISTEM SRBIJE PO GODINAMA IZBORA | | | |
|---------------|--|---|---|---|
| | Narodna skupština (250 narodnih poslanika) | Skupštine gradova/opština (30 do 90 odbornika) | Predsednik Republike Srbije | Skupština AP Vojvodine (120 poslanika) |
| 1990. | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% – prvi krug | | 100 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih | |
| 1992. | Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena – blokirana D’Ontov metod | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% – prvi krug | 10.000 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% – prvi krug Većinski Relativna većina |
| 1993. | Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena – blokirana D’Ontov metod | | | |
| 1996. | | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% – prvi krug | | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Drugi krug – tri kandidata |
| 1997. | Proporcionalni 29 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena – blokirana D’Ontov metod | | 10.000 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih | |
| 2000. | | Većinski Relativna većina | | Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Drugi krug – tri kandidata |
| 2001. | Proporcionalni 1 izborna jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D’Ontov metod | | | |

| Godina izbora | IZBORNI SISTEM SRBIJE PO GODINAMA IZBORA | | | |
|---------------|---|--|---|---|
| | Narodna skupština (250 narodnih poslanika) | Skupštine gradova/opština (30 do 90 odbornika) | Predsednik Republike Srbije | Skupština AP Vojvodine (120 poslanika) |
| 2002. | | | 10.000 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih | |
| 2003. | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod | | 10.000 potpisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih | |
| 2004. | | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 3% Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate Her-Nimajerova formula | 10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih | Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod |
| 2007. | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod | | | |
| 2008. | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod | 10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih | Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod |
| 2012. | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod | 10.000 potpisa građana Mandat: većina od broja glasalih | Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod |
| 2014. | Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena – blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod | | | |



Doc. dr Dejan Vučetić

Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

✉ dvucetic@prafak.ni.ac.rs

U SUSRET NEIZBEŽNOJ KODIFIKACIJI IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Šta treba promeniti u pravnom režimu zaštite izbornog prava?

Zaštitu izbornog prava moguće je poboljšati povećanjem transparentnosti, razjašnjenjem prirode „ćutanja” izborne administracije, odlučivanjem po službenoj dužnosti, proširenjem odlučivanja Upravnog suda u sporu pune jurisdikcije i preciziranjem uloge Ustavnog suda, uz trajnu reedukaciju učesnika u izbornom postupku

Prema važećem pravnom okviru, zaštita izbornog prava u Republici Srbiji poverena je organima za sprovođenje izbora i sudovima. Kvalitetu sistema zaštite izbornog prava doprinosi i stabilnost pravnog režima zaštite tih prava koja proizilazi iz njegove dugotrajne primene i „brušenja” u pravosudnoj praksi. Postojeći pravni okvir u Srbiji, sa ugrađenim mehanizmima zaštite izbornog prava, funkcioniše još od 2000. godine, kada je donet važeći Zakon o izboru narodnih poslanika.¹ Uopšte uzev, pravni okvir u kome se odvija zaštita izbornog prava u Srbiji dobro je koncipiran i usklađen sa većinom međunarodnih pravnih standarda u ovoj oblasti, kao što su Opšti komentar br. 25 o pravu na učešće u javnim poslovima i Komentar br. 31 o prirodi opštih pravnih obaveza nametnutih državama članicama Pakta Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Deklaracija o kriterijumima za slobodne i pravične izbore Interparlamentarne Unije, Kodeks dobre izborne prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije i Smernice OEBS-a za analizu pravnog okvira izbora.

Kako bi se došlo do odgovora na pitanje šta treba menjati u sistemu zaštite izbornog prava, u tekstu su korišćeni zaključci izvedeni iz analize propisa i sudske prakse u ovoj oblasti (pre svega rada Upravnog suda i njegovog postupanja po žalbama povodom povreda izbornog prava na izborima održanim 2012. i 2014. godine), koji su prezentovani u studiji *Izbori 2012: (ne)pravilnosti u izbornom procesu*², OEBS-ovi izveštaji o srpskim izborima iz 2012. i 2014. godine³, kao i radovi poznatih stručnjaka u ovoj oblasti.

1. „Službeni glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr.

Preventivna uloga izbornih komisija u zaštiti izbornog prava

Osnovne postavke pravnog režima zaštite izbornog prava sadržane su u odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije, Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o izboru predsednika Republike.⁴ Prema odredbama ovih zakona, zaštita izbornog prava je u nadležnosti Republičke izborne komisije (RIK), opštinskih i gradskih izbornih komisija i Upravnog suda. Ingerencije drugih organa, poput Ustavnog suda, imaju supsidijaran karakter.

Osnovni zadatak izbornih komisija (u zavisnosti od tipa izbora, to mogu biti izborne komisije jedinica lokalne samouprave, odnosno Republička izborna komisija) jeste da obezbede poštovanje potrebnih procedura pre izbora, tokom tzv. pripremnih radnji, tokom izbora i nakon izbora prilikom proglašenja njihovih rezultata. Izborne komisije, kao organi zaduženi za sprovođenje izbora, postupaju po prigovorima zbog povrede izbornog prava, a protiv njihovih odluka obezbeđena je upravnosudska zaštita. U nastavku teksta biće istaknuta ona pitanja koja bi zakonodavac u budućnosti trebalo da uredi kada je u pitanju zaštita izbornog prava od strane izbornih komisija, a koja su u radu komisija izazivala najviše nedoumica.

Rokovi – produžiti ili ne?

U postupku zaštite izbornog prava prilikom izbora narodnih poslanika svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da u roku od 24 časa podnese prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora zbog povrede izbor-

nog prava u toku izbora ili nepravilnosti u postupku predlaganja, odnosno izbora. Adresat prigovora je izborna komisija, koja po prigovoru donosi odluku u roku od 48 časova od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora i svim podnosiocima izbornih lista. Ako izborna komisija usvoji prigovor, poništiće osporenu odluku ili radnju. Ukoliko odbaci ili odbije prigovor, stranka može podneti žalbu Upravnom sudu. Kao što vidimo, rokovi su kratki, računaju se na časove primenom odgovarajućih pravila Zakona o opštem upravnom postupku, a pri tome su isti kod lokalnih i republičkih izbora.

Prema stavovima OEBS-a iznetim u izveštajima iz 2012. i 2014. godine, rokovi za podnošenje prigovora RIK-u su „više nego prekratki“, te bi ih trebalo produžiti. Činjenica jeste da rokovi izazivaju probleme u ostvarivanju efikasne zaštite izbornog prava, ali ne zbog svoje kratkoće, već zbog toga što nisu isti za iste radnje u različitim oblicima izbora ili fazama zaštite izbornog prava, kao što ćemo videti kasnije. Mišljenje autora ovog teksta jeste da stanovište OEBS-ovih tela ne treba prihvatiti *a priori*, jer se u ovakvom rešenju zakonodavca teži pomirenju dva podjednako važna principa pravnog sistema – demokracije i efikasnosti. Kratki rokovi su potrebni kako bi se očuvao integritet čitavog izbornog procesa, koji bi ozbiljno bio doveden u pitanje dugim postupcima kojima se štiti izborna prava.

Kontradiktornosti prilikom tumačenja „ćutanja“ izborne komisije

U praksi su dosta nedoumica izazvale protivurečnosti oko toga kako treba tu-

mačiti izostajanje odluke izborne komisije po prigovoru ovlašćene stranke, te bi ih što pre trebalo, pre svega normativnim putem, rešiti. Odredba člana 96. Zakona o izboru narodnih poslanika je izričita: kada su u pitanju izbori za narodne poslanike, ako Republička izborna komisija po prigovoru ne donese rešenje u rokovima predviđenim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen! Ovde se radi o institutu koji se u teoriji upravnog prava naziva pozitivno „ćutanje uprave“, što je izuzetak od opšteg pravila upravnog prava da „ćutanje“ upravnog organa po zahtevu stranke, po pravilu, znači odbijanje njenog zahteva. Očigledno je to da je zakonodavac ovaj izuzetak učinio kako bi poboljšao kvalitet i efikasnost izbornog postupka i prilagodio ga značaju ciljeva koje štiti, odnosno hitnosti postupanja u ovakvim situacijama.

Međutim, kao što je dobro primećeno u izveštaju OEBS-a iz 2012. godine, postoji očigledno neslaganje između pomenute odredbe člana 96. Zakona o izboru narodnih poslanika i odredbe člana 23. stav 5. Poslovnika o radu Republičke izborne komisije, prema kojoj će se, ukoliko za usvajanje određenog prigovora ne glasa dovoljan broj članova, smatrati da je prigovor automatski odbijen!

Ovu situaciju dodatno je zakomplikovao Upravni sud sa nekoliko presuda donetih posle izbora za narodne poslanike 2014. godine (II-2 UŽ 27/14, UŽ 28/14 i UŽ 29/14), u kojima je zauzeo nedovoljno obrazložen stav da u postupku zaštite nema shodne primene odredaba Zakona o upravnim sporovima u pogledu ćutanja uprave, te žalba nije dopuštena kada ne >>>

2. Vuković Đ., Vučetić D., *Izbori 2012: (ne)regularnosti u izbornom procesu*. Niš: Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2013.

3. OEBS/KDILJP. Konačni izveštaj – Republika Srbija: Parlamentarni i privremeni predsednički izbori 6. i 20. 5. 2012. godine. Varšava, 2012. (<http://www.osce.org/sr/odihr/elections/92600?download=true>); OEBS-ODHIR. Konačni izveštaj: Privremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014., Varšava, 2014 (<http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/119405?download=true>).

4. Detaljan prikaz aktuelnih pravnih normi vidi u: Vučetić D., Ranđelović N., Janičević D., „Administrative-Judicial Protection Of Electoral Right – with analysis of the judicature of the Administrative Court of Serbia“, *TEME: Časopis za društvene nauke* 38, br. 3, 2014, str. 1275–1276.

postoji upravni akt, odnosno rešenje protiv kog se žalba ima podneti.

Otvorenost i javnost u radu

Prigovor iz OEBS-ovih izveštaja koji se tiče smanjene transparentnosti u radu izborne administracije – ima osnova, te bi RIK, kao što to čini Upravni sud, trebalo da počne da objavljuje odluke na svojoj internet stranici, uz adekvatnu zaštitu osetljivih podataka.

Što se tiče zahteva u pogledu javnosti sednica Upravnog suda na kojima se odlučuje po žalbama, kao i obaveznosti njihovog usmenog raspravljanja, potpuno je besmisleno očekivati da je to moguće u trenutnim okolnostima, a da se tom prilikom u potpunosti ne dovede u pitanje ceo izborni proces, jer 40 sudija, koliko ih ukupno radi u Upravnom sudu, fizički ne bi bilo u stanju da na taj način, u propisanim rokovima, istovremeno odluči o više stotina žalbi.

Odlučivanje po službenoj dužnosti

Ono gde se autorovi⁵ i stavovi OEBS-a poklapaju jeste ovlašćenje izborne komisije za „samoinicijativno“ otklanjanje ozbiljnih nezakonitosti u izbornom procesu, odnosno po službenoj dužnosti. Reč je o pitanju o kome su mišljenja stručne javnosti dosta podeljena, te bi ga što pre trebalo jasno rešiti izmenom izbornog zakonodavstva. Evo o čemu se radi.

Povodom izbora održanih 2012. godine, došlo je do promene načelnog stava sudstva u vezi sa odgovorom na pitanje može li izborna komisija u postupku zaštite izbornog prava, bez prigovora ovlašćenih učesnika, sama, *ex officio*, tj. po službenoj

dužnosti, poništavati izbore na pojedinim biračkim mestima zbog uočenih nepravilnosti, na primer, pogrešno obračunatih rezultata, ako je već nastupila pravosnažnost izborne radnje, odnosno ako nije ulagan prigovor? Raniji stav Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Republike Srbije iz 2007. godine bio je jasan: ne! Kao argument u prilog takvom stavu navodi se da se, u pogledu postupka pokrenutog po službenoj dužnosti, po pravilu, ne propisuju rokovi za njegovo pokretanje, pa bi poništavanje izbora od strane Republičke izborne komisije po službenoj dužnosti i iz tog razloga bilo neprimereno izbornom postupku u kojem su sve radnje vezane za rokove striktno propisane Zakonom o izboru narodnih poslanika.⁶ Takođe, kao što navode pojedini autori, odredbom člana 24. Poslovnika Republičke izborne komisije predviđena je shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku samo u postupku po prigovorima, a ne i u odnosu na čitav izborni postupak.⁷

Međutim, presudom Upravnog suda UŽ. 409/2012 od 16. 5. 2012. godine odbijena je žalba podnosioca izborne liste protiv rešenja kojim je odbijen njegov prigovor protiv zaključka o ispravci zapisnika o utvrđivanju rezultata izbora, kojim su članovi Gradske izborne komisije zaključili da je pravilno utvrđen broj glasova, ali da je došlo do tehničke greške prilikom utvrđivanja cenzusa od 5% tako što je umesto ukupnog broja glasova birača koji su glasali, uzet ukupan broj važećih listića, pa je ova greška ispravljena po službenoj dužnosti! Za razliku od pravnog stava iznetog u nekim drugim presudama, Upravni sud je u ovoj presudi našao da ima me-

sta ispravci tehničke greške primenom odredbe člana 209. Zakona o opštem upravnom postupku, te njegovoj primeni i mimo uloženog prigovora, u izbornom postupku, postupanjem po službenoj dužnosti. Većinom glasova sudija Upravnog suda, izmenjen je i do tada vladajući pravni stav, primenjen i u citiranim presudama Upravnog suda. Prema novom stavu „... zakonska je obaveza izborne komisije da po službenoj dužnosti utvrdi pravu izbornu volju građana kroz pravilno utvrđivanje i objavljivanje ukupnih rezultata glasanja, u skladu sa odredbom člana 15. stav 1. tačka 9. Zakona o lokalnim izborima. Ovo sve na način propisan članom 40, 41. i 44. navedenog zakona, pri čemu je dužna da u tom postupku otkloni sve tehničke greške“⁸ Zbog svega navedenog i ovo pitanje je potrebno izričito rešiti normama sistemskih zakona.

Analogna primena zakona

Dana 28. februara 2014. godine pred Upravnim sudom, po žalbi je pokrenut postupak ocene zakonitosti rešenja Republičke izborne komisije, kojim je utvrđeno da je kandidatu za narodnog poslanika na izbornoj listi jedne koalicije prestalo to svojstvo i da će njegovo mesto ostati upražnjeno. Zakon o izboru narodnih poslanika ne predviđa institut povlačenja kandidature sa izborne liste nakon njenog proglašenja od strane Republičke izborne komisije, a naročito ne nakon njene pravosnažnosti, pa je RIK analogno primenila Zakon o lokalnim izborima, navodeći da svi zakoni jedne države čine celinu i da „ukoliko je jedna situacija regulisana zakonom, a druga, potpuno identična situacija nije, to je opravdano primeniti identično rešenje

5. Vidi npr: Vučetić D., „Instanciona zaštita izbornog prava – po prigovoru stranke ili službenoj dužnosti?“, u: Dimitrijević P. (ur.), *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru*, Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 2013, str. 341–356.

6. Stojčević, T., Danilović, M. i Šuput, M., *Pravna shvatanja i izvodi iz presuda Vrhovnog suda Srbije: izbori za narodne poslanike, izbori za predsednika Republike*. Beograd, Službeni glasnik, 2008., str. 15.

7. Plajkić, Lj., „Izborna volja građana u izbornom postupku se štiti prigovorima i žalbama, a ne po službenoj dužnosti (Stručni komentar)“, *Pravni instruktor*, br. 28. Beograd, Paragraf Net, 2012.

8. Presuda je dostupna na sajtu Upravnog suda Srbije: www.up.sud.rs.



u identičnoj situaciji, pozivajući se na član 20. stav 6. Zakona o lokalnim izborima.” Navedena odredba Zakona o lokalnim izborima propisuje sledeće: „Kad po donošenju rešenja o proglašenju izborne liste kandidat bude pravnosnažnom sudskom odlukom lišen poslovne sposobnosti, izgubi državljanstvo Republike Srbije, odustane od kandidature ili ako nastupi njegova smrt, podnosilac izborne liste gubi pravo da predloži novog kandidata.” Nažalost, Upravni sud nije mogao u meritumu da reši ovu stvar jer je podnosilac žalbe u međuvremenu od nje odustao.

Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa⁹ u odredbi člana 46. stav 2. normi-

rala su sledeće: „ako na pojedine odnose koji se uređuju propisom treba primeniti drugi propis upotrebom analogije, propisom se može predvideti shodna primena drugog propisa”. Za razliku od shodne primene kao vrste tumačenja prava u užem smislu, zakonska analogija, prema stavovima pravne nauke i prakse, predstavlja tumačenje prava u širem smislu, koje kao rezultat ima uspostavljanje određenog pravila u izuzetnim pojedinačnim (procesnim) situacijama metodom utvrđivanja sličnosti dveju pravnih situacija putem pravnog silogizma i ciljnog tumačenja, od kojih je jedna uređena važećim propisom, a druga, iako bi trebalo, nije (postoji pravna praznina).

Da se problemi ove vrste ne bi javljali u budućnosti, najjednostavnije bi bilo u Zakonu o izboru narodnih poslanika predvideti institut povlačenja kandidature sa izborne liste.

Upravnosudska zaštita

Prema sistemskim zakonima kojima su regulisani izbori u Republici Srbiji, Upravni sud zauzeo je centralno mesto u rešavanju po žalbama na odluke izbornih komisija (Republičke i izbornih komisija jedinica lokalnih samouprava). Protiv svakog rešenja izborne komisije donetog po prigovoru može se podneti žalba Upravnom sudu, koji „odlučuje po žalbi shodnom primenom odredaba zakona >>>

9. „Službeni glasnik RS”, br. 21/2010.

kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima”, odnosno Zakona o upravnim sporovima.

Upravni sud je svojim radom u znatnoj meri korigovao nezakonitosti u radu izborne administracije. Prvo, tako što je u slučaju pogrešnog uputstva o pravnom sredstvu, odbacivao žalbe, a dozvoljavao podnošenje prigovora. Drugo, tako što je precizirao da prijem izborne liste i njeno proglašenje predstavljaju izborne radnje u postupku kandidovanja, za koje je ovlašćena isključivo izborna komisija i da ih ne može delegirati drugim organima uprave. Treće, zato što je iz pravnog poretka eliminisao novu kategoriju predlagača: koaliciju grupe građana i političkih stranaka. Četvrto, zato što je, pedantno, odluke izbornih komisija poništavao zbog povreda pravila postupka, odnosno nedostataka u formi upravnih akata izbornih komisija.¹⁰ I na kraju, što je u stvari najvažnije, zato što je u sporu pune jurisdikcije odbijao da proglasi izborne liste, raspuštao biračke odbore i nalagao ponavljanje glasanja na određenim biračkim mestima, čime je znatno ubrzao otklanjanje nezakonitosti u izbornom procesu.

Različiti rokovi

U praksi su najveće probleme, koji su doveli do neefikasne zaštite izbornog prava (naročito kada su istovremeno održavani predsednički, republički i lokalni izbori), izazvali različiti rokovi u ovom *sui generis* „žalbenom postupku”, jer oni nisu uvek isti i ne računaju se od istog trenutka (dan donošenja odluke ili dan dostavljanja rešenja). Probleme su izazvala i različita tehnička rešenja vezana za način podnošenja žalbe (preko RIK-a ili direktno

Upravnom sudu) u zavisnosti od prirode izbora (lokalni ili republički), te je neophodno izvršiti izjednačavanje rokova i procesnih odredbi pojedinih zakona.

U slučaju izbora za narodne poslanike, žalba se podnosi preko Republičke izborne komisije u roku od 48 časova od prijema rešenja. Međutim, kada je zaštita izbornog prava kod lokalnih izbora u pitanju, rokovi su 24 časa ili 48 časova, u zavisnosti od oblika zaštite izbornog prava.

Naime, prema Zakonu o lokalnim izborima, Upravni sud postupa po žalbi, i to: protiv rešenja skupštine jedinice lokalne samouprave o imenovanju predsednika i članova izborne komisije u stalnom sastavu, koja je podneta u roku od 24 časa od donošenja rešenja (član 14. stav 11. Zakona); na odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o prestanku mandata odbornika, kao i o potvrđivanju mandata novom odborniku u roku od 48 časova od dana donošenja odluke (član 49. stav 5. Zakona); protiv rešenja izborne komisije u roku od 24 časa od dostavljanja rešenja (član 54. stav 1. Zakona); protiv odluke skupštine opštine jedinice lokalne samouprave donete u vezi sa potvrđivanjem mandata odbornika u roku od 48 časova od dana donošenja odluke (član 56. stav 7. Zakona).

Žalbe su bile često odbacivane jer su žalioци mešali ili pogrešno računali rokove za prigovor i žalbu. Isto tako, stranke su grešile i propuštale rokove zato što su, pogrešno praveći analogiju sa izborima za narodne poslanike, žalbe Upravnom sudu protiv odluka izborne komisije pod-

nosile preko izbornih komisija, umesto da su ih direktno upućivale Upravnom sudu, i zbog toga su takve žalbe često bile neblagovremene. Zbog toga treba ujednačiti pravila iz odgovarajućih zakona.

Spor pune ili ograničene jurisdikcije

Ono što treba posebno istaći jeste da Zakon o lokalnim izborima sadrži odredbu o mogućnosti donošenja odluke u sporu pune jurisdikcije, te da, ukoliko nađe da osporenu odluku treba poništiti, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to, sud može svojom odlukom meritorno rešiti izborni spor (doneti odluku iz nadležnosti izborne komisije), a ovakva odluka suda u svemu zamenjuje poništen akt izborne komisije. U aktuelnoj praksi Upravnog suda više nisu retke ovakve presude, što predstavlja pozitivan pomak u angažovanju suda da sam reši određenu izbornu stvar.¹¹

Izričito ovlašćenje ovog tipa Upravni sud nema kada su u pitanju sporovi povodom izbora poslanika Narodne skupštine. Međutim, zbog pozitivnih efekata koje je postupanje Upravnog suda imalo na zakonitost lokalnih izbora mišljenja smo da je nužno izričito Zakonom o izboru narodnih poslanika predvideti ovakvo rešenje. U trenutnoj situaciji Upravni sud takođe ima mogućnost da, pozivajući se na odredbu člana 97. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika prema kojoj on u izbornim sporovima odlučuje shodnom primenom Zakona o upravnim sporovima, odlučuje u sporu pune jurisdikcije odnosno da sam reši izbornu stvar.

10. Upravni sud insistira da rešenja izbornih komisija moraju biti u potpunosti izrađena prema odgovarajućim odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, a naročito da moraju imati obrazloženje – dakle, nezakonita će biti ona rešenja u kojima izborna komisija samo konstatuje da je prigovor odbijen i da nije dobio potrebnu većinu glasova članova izborne komisije (predmet II-9 UŽ 198/12).

11. Vuković Đ., Vučetić D., *Izbori 2012: (ne)regularnosti u izbornom procesu*. Niš: Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2013, str. 58.

12. Stojanović D., „Izborni sporovi u nadležnosti ustavnih sudova”, u: Nikolić O., Đurić V. (ur.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*. Beograd, 2012, str. 37.

13. Isto.

Ustavnosudska zaštita

Uloga Ustavnog suda, kao organa koji se nalazi van okvira matrice podele vlasti, jeste da očuva vrhovnu poziciju ustava u pravnom poretku države staranjem o ustavnosti i zakonitosti njenih akata.

U oblasti rešavanja izbornih sporova, nadležnost Ustavnog suda ustanovljena je direktno Ustavom, uz rezervu da za njihovo rešavanje nije određena nadležnost drugih sudova. Drugim rečima, Ustavnom sudu preostaju oni sporovi za koje nije nadležan Upravni sud i tom prilikom Ustavni sud postupuje po pravilima Zakona o Ustavnom sudu. Koji su to tačno sporovi nije dovoljno jasno; međutim, potpuno je jasno da Ustavni sud ne može biti hijerarhijski viša instanca koja će preispitivati odluke Upravnog suda.¹² Kao i kada je u pitanju postupak pred Upravnim sudom, i postupak pred Ustavnim sudom pokreće se na inicijativu zainteresovane strane (birača, kandidata, podnosioca predloga kandidata). Međutim, do sada ih je bilo svega osam.¹³ Osnovna uloga Ustavnog suda ogleđa se, pre svega, u postupku normativne kontrole i u konačnom odlučivanju o verifikaciji mandata po žalbi kandidata za narodnog poslanika i podnosioca predloga.¹⁴

Normativna kontrola Ustavnog suda

U postupku normativne kontrole Ustavni sud ispituje usklađenost odredbi izbornog zakonodavstva sa ustavom, i usklađenost odredbi nižih izbornih propisa, statuta i akata političkih partija sa ustavom i zakonom, kojom prilikom ima ovlašćenje za njihovo poništavanje ili ukidanje. Koristeći se ovim ovlašćenjem Ustavni sud

je doneo dve značajne odluke: prvu¹⁵ kojom je utvrđena nesaglasnost odredba člana 43 i člana 47. tačke 1. Zakona o lokalnim izborima sa Ustavom, i drugu¹⁶ kojom je utvrđeno da odredbe člana 84. Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u saglasnosti sa Ustavom, čime je otklonio kontradiktornosti u vezi sa pravom prirodom poslaničkog mandata u srpskom izbornom sistemu (dodeljevanje mandata kandidatima po redosledu na listi i neustavnost pravnog prometovanja predstavničkog mandata putem tzv. blanko ostavke jer je mandat javnopravni odnos između birača i predstavnika).

Odlučivanje po ustavnim žalbama

Međutim, Ustavni sud može odlučivati i po *ustavnim žalbama* učesnika izbornog postupka radi zaštite Ustavom garantovanih prava, među kojima je i izborno pravo. U tom kontekstu, ustavna žalba ima karakter vanrednog pravnog leka koji je moguće koristiti tek nakon što su iscrpljena sva druga raspoloživa pravna sredstva. Ova vrsta postupka ne spada u izborne sporove u užem smislu, već u oblik neposredne ustavnosudske zaštite prava građana garantovanih ustavom, zbog čega stranačku legitimaciju, prema odluci Ustavnog suda UŽ. 1429/2011, mogu imati samo fizička lica, a ne i političke stranke, odnosno njihove koalicije. Ustavna žalba se može podneti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno preduzimanja radnje kojom je povređeno ili uskraćeno izborno pravo. Ustavni sud će, nakon što utvrdi da je došlo do povrede ili uskraćivanja izbornog prava, poništiti osporeni akt, zabraniti ili narediti vršenje određene radnje i naložiti otklanjanje štetnih

posledica u određenom roku, u skladu sa odgovarajućim odredbama Zakona o Ustavnom sudu. Iz toga sledi da Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi može da poništi presudu Upravnog suda odnosno da „koriguje“ njegove stavove! Ovo ovlašćenje Ustavni sud je i iskoristio povodom čuvenog slučaja „blanko ostavki“, poništavajući odluke Upravnog suda.¹⁷

Zaključak

Reformu zaštite izbornog prava trebalo bi obaviti u sklopu reforme čitavog izbornog sistema. Normativni okvir zaštite izbornog prava, uz sve napred navedene nedostatke i specifičnosti, u osnovi je dobro koncipiran, te su mu potrebne manje korekcije kojima bi se otklonili razlozi neefikasnosti upravnosudske zaštite i poboljšao kvalitet funkcionisanja izborne administracije i upravnog sudstva. Ipak, tom prilikom treba voditi računa da se rokovi ne produžuju previše, da se do kraja precizira karakter „čutanja“ izborne administracije, da se poveća otvorenost u radu izborne administracije, da se razreši pitanje odlučivanja po službenoj dužnosti, te da se dodatno preciziraju nadležnosti Ustavnog suda.

Osnovni uzroci izostajanja pružanja efikasne sudske zaštite izbornog prava najčešće su nepoštovanja redovnog pravnog puta, nepoznavanje prava i nesnalaženje učesnika u lavirintu procesnih regula kojima su uređeni postupci za izbor odbornika lokalnih skupština i narodnih poslanika. Zbog toga je, sa jedne strane, potrebno pojednostaviti i unifikovati ova pravila, a sa druge strane, konstantno raditi na edukaciji svih učesnika u izbornom postupku. ■

14. Nastić M., „Izborni sporovi – odnos Upravnog i Ustavnog suda Srbije“, *Sveske za javno pravo*, br. 18. CJP: Sarajevo, 2014, str. 72.

15. Odluka IUz 52/2008, „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

16. Odluka IUz 42/2008, „Službeni glasnik RS“, br. 28/2011.

17. Odluke Ustavnog suda Srbije IUz 52/2008, „Službeni glasnik RS“, br. 129/07, UŽ 688/2011, UŽ 889/10, UŽ 4973/2010, UŽ 2184/2010, UŽ 748/2009, UŽ 1244/2008. Vidi: Nastić M., „Zaštita izbornog prava u postupku pred Ustavnim sudom Srbije“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br.3. Beograd: KPA, 2013, str. 134–135.



Milan Marković

Konsultant

✉ mmilan797@yahoo.com

POKUŠAJ REFORME POLITIČKOG SISTEMA IZ 2009. GODINE

Postojeći izborni sistem ima deficite koji vrednosno ruiniraju naše političke stranke, sprečavajući njihovo kadrovsko obnavljanje, a posledično i efikasnost i plodotvornost političkog sistema. Da bi se to promenilo, potreban je podsticaj spolja i potrebna je promena pravila po kojima stranka ostvaruje svrhu svoga postojanja

Smatrajući da je samo sveobuhvatna reforma političkog sistema u Srbiji, reforma koja će obuhvatiti osnovne procedure i institucije našeg političkog sistema, svrsishodna i da je ona uslov kvalitetnog osmišljavanja i sprovođenja drugih reformi u bilo kom sektoru našeg društva, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je tokom 2009. godine pokušalo da nametne ovu temu i predloži onaj deo takve reforme koji je bio u delokrugu ministarstva. Moto takve reforme političkog sistema bio je „više odgovornosti, kvaliteta i efikasnosti političkog života“.

S obzirom na pravno-političku poziciju Ministarstva, krenulo se putem konkretnih koraka kroz predlaganje zakona koji će započeti ozbiljnu reformu političkog sistema. U prvom koraku, kasnije se ispostavilo i poslednjem, pripremljeni su predlozi sledećih zakona: Zakon o političkim strankama¹, Zakon o jedinstvenom biračkom spisku², Zakon o državnoj izbornoj komisiji i Zakon o izboru odbornika.

Zakon o političkim strankama

Zakonom o političkim strankama se želelo „uozbiljiti“ pitanje osnivanja političkih stranaka, kao osnovnih organizovanih subjekata činilaca političkog života, ažurirati prilično neuredno vođen registar političkih stranaka, želele su se otkloniti sveprisutne sumnje u određena rešenja registra, kao i uspostaviti mehanizmi koji će ubuduće eliminisati bilo kakvu arbitrarnost prilikom davanja odgovora na pitanje koje je bilo tako često u našoj političkoj praksi, a to je – „koje lice je

1. „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009.

2. „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009 i 99/2011.

ovlašćeno da predstavlja i zastupa političku partiju?" (ili, kolokvijalno, „kome pripada stranka?“). Pored toga, intencija je bila i da se kroz jednu zahtevniju proceduru osnivanja političkih partija spreči da se neko bez svoga znanja pojavi kao osnivač političke partije, kao i da se za osnivanje političke partije utvrdi barem osnovni minimum istomišljenika, čime bi se pojačao legitimitet kako partija tako i celog sistema. Važan cilj je bio i da se postigne potpuna pouzdanost registra, kao i da se izbegnu zabune u pogledu imena i subjekata upisanih u registar. Negde u daljini se nazirala ideja da se, ukoliko se broj partija zaista svede na relativno mali broj, ukine obaveza prikupljanja potpisa za učesće na izborima za registrovane političke partije.

Kao što se i očekivalo, ovaj Zakon je dobio podršku najpre u Vladi a zatim i u parlamentu, ali mu je, pri tome, amandmanima donekle promenjena sadržina. Naime, amandmanom je obrisana odredba koja je ustanovljavala obavezu da javnosti budu dostupna imena osnivača političke partije i, što je mnogo važnije, da organizacija partije, odnosno subjekti koji čine organ partije koji bira lice ovlašćeno za zastupanje i predstavljanje budu registrovani kako bi se u slučaju sukoba unutar partije lako utvrdilo ko je većina i sprečile bilo kakve manipulacije.

Međutim, uprkos ovakvom stavu poslanika, ipak se može izraziti zadovoljstvo jer su ciljevi zakona u većem delu ostvareni. U celini, pitanje osnivanja političke stranke je postavljeno na ozbiljnije osnove, postoji tačan registar sa jasno utvrđenim procedurama upisa, u registru su samo

realni politički subjekti, čiji je politički potencijal i legitimitet potvrđen listom od 10.000 overenih potpisa (za manjinske stranke listom od 1000 overenih potpisa), više od 500 stranaka je obrisano iz registra, rešen je niz pravno-tehničkih detalja, napravljen je sistem automatskog ažuriranja registra svakih osam godina i, umesto dotadašnjeg pravnog okvira koji su činili Zakon o političkim organizacijama i Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene i političke organizacije, dobijen je jedan savremen, konzistentan i jasan pravni okvir za osnivanje političkih stranaka.

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku je bio poseban izazov. Ovo pitanje je u našem političkom životu bezmalo dvadeset godina eksploatisano na različite načine, ne baš korektno i korisne. Stoga je bilo krajnje vreme da Srbija dobije jedinstveni birački spisak kao elektronsku bazu podataka. Osnovni ciljevi su bili da se otklone sumnje u izborni proces, da se ažuriraju birački spiskovi, da se građanima omogućiti glasanje van mesta prebivališta, kao i da se uspostavi korak ka punoj automatizaciji (automatsko ažuriranje biračkog spiska) povezivanjem sa uspostavljenim elektronskim registrom matičnih knjiga venčanih, rođenih i umrlih³. Uvođenje biračkog spiska je bilo vrlo izazovno, sa značajnim rizicima. Bližili su se izbori, a bilo je potrebno obezbediti punu funkcionalnost novog biračkog spiska. To je značilo migriranje podataka iz svih dotadašnjih raznovrsnih baza (preko 80), uparivanje podataka sa podacima MUP-a, uspostavljanje softverskih reše-

nja, procesa koji će obezbediti rad pod velikim „opterećenjem“, obučavanje ljudi itd. Na kraju, trebalo je ubediti sve one koji su imali sumnju, a malo ko je nije imao, da će birački spisak biti spreman i funkcionalan za izbore.

Efekte uvođenja jedinstvenog biračkog spiska kao elektronske baze podataka bili su odlični. Dovoljno je reći da je izvršeno 3.671.956 različitih ispravki postojećih biračkih spiskova, a od toga je čak 154.323 ispravke višestrukih upisa (jedno lice je bilo upisano na dva ili više mesta u biračkim spiskovima). Na republičkim izborima su građani mogli glasati i van mesta prebivališta, a preko SMS ili interneta mogli su proveriti da li su upisani u birački spisak. Mogućnost greške u biračkom spisku je potpuno zanemarljiva, meri se jedna greška u više desetina hiljada upisa, sa tendencijom potpunog isključenja grešaka. Onemogućeno je postojanje dvaput upisanih birača i ostvaren je niz drugih pozitivnih efekata. Stvorena je osnova za dalje unapređenje biračkog spiska, njegovo povezivanje sa elektronskim matičnim knjigama i drugim bazama koje bi u perspektivi obezbedile i automatsko ažuriranje biračkog spiska. Takođe, ako se ima u vidu pouzdanost novog biračkog spiska, postavlja se pitanje potrebe za daljim korišćenjem lampi i sprejeva za kontrolu glasanja.

I tu je reforma političkog sistema stala. Zakon o državnoj izbornoj komisiji i Zakon o izboru odbornika nisu usvojeni, te je bilo potpuno jasno da nema nekog smisla govoriti o drugim predlozima. Naime, Zakon o izboru odbornika je došao do vlade, gde je „skinut“ sa dnevnog reda, >>>

3. Uvođenje elektronskog vođenja drugog primerka matičnih knjiga je verovatno najveća reforma u državnoj upravi Srbije od Drugog svetskog rata, koja je, pored toga što je znatno olakšala poziciju građana i organa državne uprave, postavila osnov za uvođenje najsavremenijih rešenja elektronske uprave u bilo kom sektoru (elektronsko glasanje, elektronski popis stanovništva itd.).

a Zakon o državnoj izbornoj komisiji nije stigao ni do vlade.

Nacrt Zakona o državnoj izbornoj komisiji

U praksi su primećeni brojni problemi kako u radu Republičke izborne komisije, tako i u radu izbornih komisija koje su sprovdile izbore u opštinama i gradovima. Kada je reč o opštinskim izbornim komisijama, prisutna je prilična maštovitost u načinima zloupotrebe instituta i zakonskih rešenja s ciljem onemogućavanja pravilnog odvijanja zakonom utvrđenih procesa.⁴ Osnovni problem je u tome što su članovi pod partijskim uticajem, što je slučaj i sa Republičkom izbornom komisijom. U tom smislu više puta je istican prigovor da su odluke politički determinisane i nemaju zakonsko utemeljenje. S druge strane, poznata su uporedna rešenja u vidu organa koji bi se permanentno bavio izbornim procesom, njegovim unapređenjem, uvođenjem novih instituta, edukacijom i profesionalizacijom lica koja se bave izbornim procesima. Stoga je predložen Zakon o državnoj izbornoj komisiji. Ideja je bila da se složenim i zahtevnim procesom izbora članova državne izborne komisije obezbede nepristrasnost članova i njihova stručnost. Takođe, postojala bi profesionalna administracija koja bi podržavala rad Državne izborne komisije. Na taj način izbegle bi se sumnje u nepristrasnost i nestručnost lica koja su članovi ovog osnovnog organa odgovornog za sprovođenje izbora, ali bi se obezbedili i uslovi za kontinuirani rad u pravcu unapređenja izbornog procesa. S druge strane, ovaj organ bi bio ovlašćen da, u slučajevima kada izborne komisije jedinica lokalne samouprave ne obavljaju zakonom propisane poslove, odnosno

kada ih ne obavljaju na zakonit način, preuzme posao i donese zakonitu odluku. To bi svakako uvelo više reda, poverenja i zakonitosti u izborne i postizborne procese.

Nacrt Zakon o izboru odbornika

Iako je postojala određena nada da budući predlog zakona o izboru odbornika može da dobije poverenje poslanika, nacrt ovog zakona, nažalost, nije ni postao predlog, odnosno nije prošao vladu. Kada se govori o ovoj činjenici važno je razumeti da se u „realnom životu“ predlozi zakona, iako ne formalno, suštinski razlikuju, i da od toga zavisi „lakoća“ njihovog puta od ministarstva do objavljivanja u službenom glasilu. Naime, postoje oni zakoni za koje se može reći da su „sektorskog karaktera u užem smislu reči“. Radi se o zakonima čije je predlaganje, a zatim i usvajanje uglavnom pitanje stručnosti koju određeno ministarstvo, kao organ koji priprema nacrt, ima i politike koju sprovodi. U tim slučajevima, opšta politička javnost se uglavnom ne uključuje, a poverenje u predlog proističe iz same pozicije ministra i vlade, te ti zakoni relativno lako, uz obrazloženje resornog ministra, bivaju utvrđeni kao predlog na vladi i upućeni u Narodnu Skupštinu na usvajanje. Svim je drugačija situacija sa izbornim zakonima, posebno ako se njima menja izborni sistem. To je nesporno političko pitanje i svi su pozvani, ili se osećaju pozvanim, da komentarišu i utiču na donošenje takvog zakona. Tako i treba da bude jer pravila po kojima će se odvijati izborni proces treba da budu najšire moguće prihvaćena, kako od strane onih koji će se boriti za glasove u izbor-

nom procesu, tako i od strane građana i stručne javnosti.

Sam predlog izmene izbornog zakona, odnosno izbornog sistema, nastupio je posle analize proporcionalnog izbornog sistema koji je uveden 2002. godine, a zakon iz 2007. godine ga je zadržao uz izmene koje su stabilizovale sistem lokalne samouprave, koji je u to vreme bio ozbiljno ugrožen zbog loše rešenog pitanja direktnog izbora predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. Kako je tu dilemu direktnog izbora predsednika opštine, odnosno gradonačelnika rešio Ustav⁵, Zakon o lokalnoj samoupravi⁶ i Zakon o lokalnim izborima⁷ iz 2007. godine su potvrdili to ustavno opredeljenje, uz vrlo značajna poboljšanja teksta zakona i uvođenje novih instituta.

Međutim, koliko god zakon pravnotehnički bio dobro urađen, koliko god imao dobrih rešenja za uočene praktične probleme, neka politička opredeljenja koja su našla svoj izraz u zakonu se ne mogu ispraviti, odnosno njihove negativne posledice se ne mogu sprečiti.

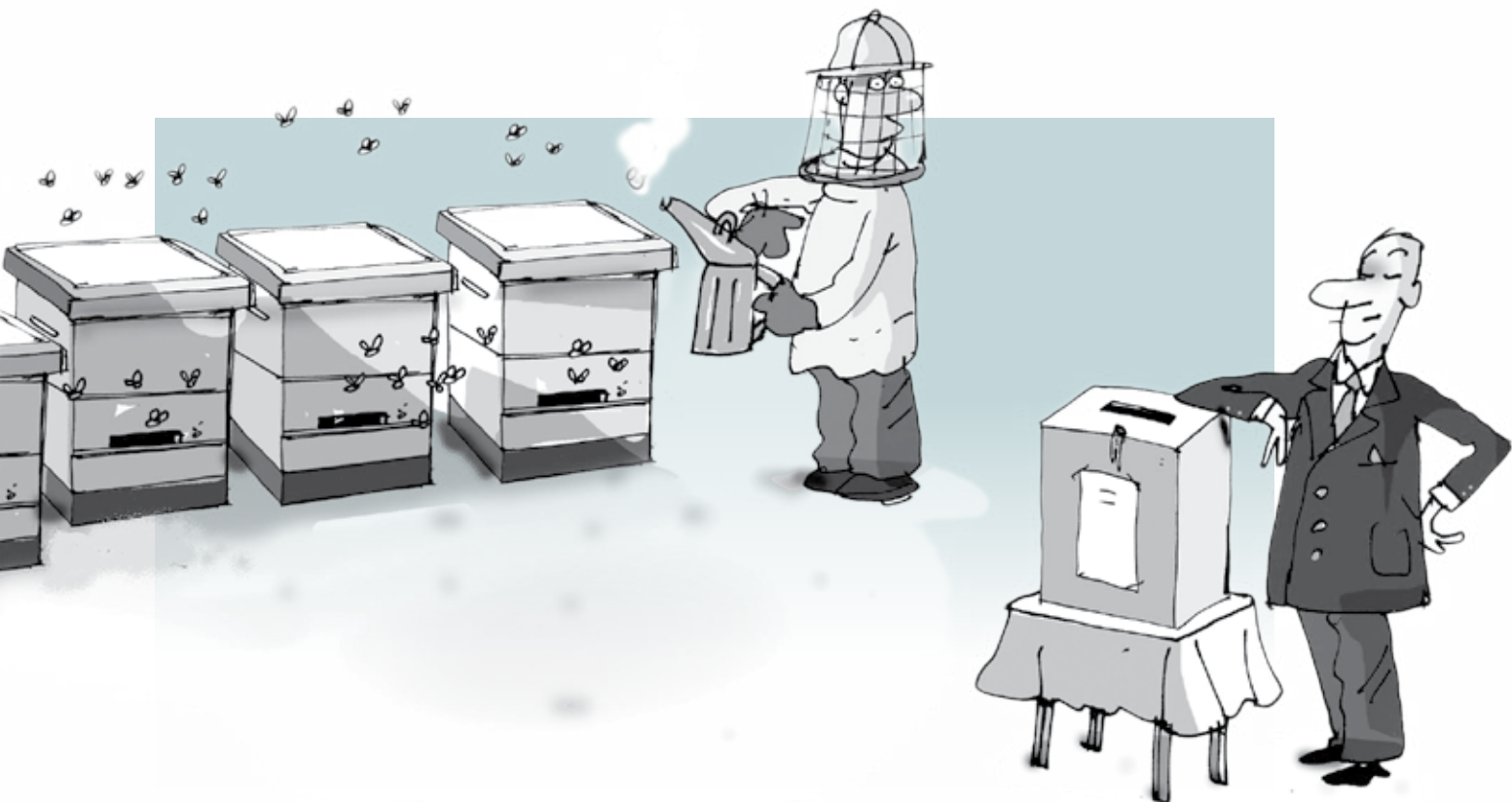
Proporcionalni sistem izbora odbornika je u suštini značio da građani glasaju za političku opciju, opciju koju uglavnom posmatraju kroz njenog lidera, ali da se pri tome gubi iz vida da se glasa i za određene ljude koji bi trebalo da zastupaju interese tih građana u lokalnim parlamentima, da donose određene odluke i najdirektnije utiču na kvalitet života u lokalnoj zajednici. U principu, može se reći da su građani glasali za određenu političku stranku ili koaliciju, ali da nisu birali svoje predstavnike u lokalnim parlamentima, već su to bili predstavnici stranke za koju su glasali. Naime, zakon

4. Na primer, naprasno „razboljevanje“ članova izborne komisije ili davanje ostavki u momentu kada treba da se odluči o odborniku koji treba da dođe na upražnjeno odborničko mesto, pa čak, u Svriljgu 2008. godine, i u trenutku proglašenja izbornih rezultata, s ciljem da se spreči da to toga dođe.

5. „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

6. „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.

7. „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.



je predviđao da, nakon izbora, podnositelj liste samostalno određuje koji će kandidati sa liste postati odbornici, ali i to da predlagač liste može kroz sistem „blanko ostavki“ oduzeti mandat odborniku po svojoj volji (što znači – ukoliko ne ispunjava očekivanja svoje partije). Time je u znatnoj mjeri ugrožen ustavni princip neposrednosti izbora i suverenosti građana, što je Ustavni sud i utvrdio u svojoj odluci od 21. aprila 2010. godine, kojom je utvrđeno da članovi 43. i 47. Zakona o lokalnim izborima nisu u saglasnosti sa Ustavom, odnosno sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, čime je stvar donekle

popravljen. Podsećanja radi, u pitanju su rešenja iz zakona koja se odnose na „blanko ostavke“ i raspodelu mandata po slobodnom nahođenju podnosioca izborne liste.

Nažalost, ta odluka Ustavnog suda nije mogla da promeni osnovni princip, koji je ujedno i ključni problem ovakvog izbornog sistema i naše političke prakse, u kojoj su sastav liste i kvalitet ponuđenih kandidata praktično nebitni i nepoznati glasačima.

To znaju i sami kandidati, te im je jasno da oni imaju odgovornost, pre svega, prema

svojoj partiji i lokalnom lideru partije koji im je omogućio da se nađu na listi, odnosno da je to, a ne volja građana, volja koja im je dala mandat. S druge strane, lokalni partijski lideri i ogranak su takođe svesni činjenice da je lista prilično bezlična za glasače i da birači ne odlučuju da joj poklone poverenje zbog imena koja se na njoj nalaze. Zato se lokalni lideri i ne trude da ta imena budu posebno ugledna kako bi privukla glasače, već na njeno kreiranje primenjuju kriterijume koji su interno, stranački značajni, a svode se na lojalnost i sposobnost za obavljanje partijskih zadataka. Vremenom je ovo dovelo do zatvaranja u sebe lokalnih >>>

stranačkih organizacija i odsustva bilo kakve kompeticije prema kriterijumima uspešnosti, ugleda i znanja, koji važe u „spoljnom svetu“. Lokalne stranačke organizacije su postale samodovoljne, bavile su se sobom i svojom pozicijom u stranci, došlo je do afirmacije „profesionalnih“ lojalnih stranačkih kadrova i, kao posledica svega navedenog, do odbijanja, obostranog, šireg kruga uspešnih i ostvarenih ljudi da participiraju u takvom lokalnom političkom životu, u kome bi svoj politički uspeh merili prema kriterijumima koji vladaju u tim i takvim partijskim strukturama. Ovim su stranke izgubile zdravu bazu, što se vremenom odrazilo na više stranačke organe. Nedostatak znanja i odgovornosti su postali očigledni. S obzirom na to da stranke te ljude zatim delegiraju u organe lokalne samouprave, jasno je da postoji opasnost da će tako oblikovani kadrovi pokazati vrlo skroman učinak u obavljanju javnog posla.

Dakle, ovakav depersonalizovani sistem nije dao nikakav podsticaj lokalnim stranačkim liderima da traže i privuku što bolje, obrazovanije, uspešnije, kreativnije pojedince da pristupe baš njihovoj partiji, jer od toga im nije zaviso uspeh na izborima; naprotiv, takva praksa bi mogla samo da ugrozi njihovu ličnu stranačku poziciju. To ih takođe nije teralo da se usavršavaju, da „rade na sebi“ kako bi svoju poziciju obezbedili znanjem i povećanjem ugleda u zajednici; naprotiv, sva energija je usmerena na usavršavanje veština „preživljavanja“ unutar stranke, u kojoj vladaju pravila drugačija od pravila u „spoljnom svetu“, a koja se svode na dobro obavljanje stranačkih zadataka (od ubacivanja letaka, preko lepljenja plakata do složenijih organizacionih poslova) i značajnu meru lojalnosti odgovarajućem, unutarstranačkom centru moći. Interesantno je primetiti da stranački kadrovi koji se nalaze na višim funkcijama vremenom

postaju taoci tih i takvih lokalnih organizacija koje im trebaju kao podrška u stranačkim forumima i izbornim procedurama. To je formula za nepromenljivost postojeće matrice ponašanja i napredovanja u političkoj stranci i odgovor na pitanje zašto stranke ne mogu same sebe da reformišu.

Dakle, jasno je da postojeći izborni sistem ima deficite koji ruiniraju naše političke stranke, sprečavajući njihovo kadrovsko obnavljanje i vrednosnu reformu, a posledično i naš politički sistem, njegovu efikasnost i plodotvornost.

Da bi se to promenilo, potreban je podsticaj spolja, promena pravila po kojima stranka ostvaruje svrhu svoga postojanja. Samo tako će doći do promena sistema i vrednosnih kriterijuma po kojima se odigravaju unutarstranački život u našim političkim strankama i njihove suštinske reforme.

Taj cilj je determinisao rešenja u nacrtu Zakona o izboru odbornika. U nacrtu Zakona je napravljena kombinacija najboljih vrednosti i proporcionalnog i većinskog izbornog sistema i došlo se do sistema koji se najbolje opisuje kao personalizovani proporcionalni izborni sistem.

Dakle, sistem je u osnovi proporcionalan i time se obezbeđuje da različite političke ideje, koje se artikulišu preko političkih partija, mogu da se proporcionalno izraze u institucijama kroz učestvovanje u radu i donošenju odluka u skupštinama jedinica lokalne samouprave. Proporcionalnost sistema „stupa na scenu“ nakon završenog glasanja i prebrojavanja glasova, dakle u fazi kada se, primenom sistema najvećeg količnika, utvrđuje koliko će kandidata koje partije, odnosno kojeg podnosioca liste, dobiti mandat. Ceo izborni proces pre

toga ima sva obeležja jednokružnog većinskog sistema.

Naime, u jedinici lokalne samouprave se utvrđuju izborne jedinice, i to onoliko izbornih jedinica koliko se odbornika bira u skupštinu jedinice lokalne samouprave. Izborne jedinice se određuju tako da u svakoj izornoj jedinici bude približno jednak broj birača. Protiv odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o utvrđivanju izbornih jedinica svaki odbornik može podneti žalbu Upravnom sudu.

Podnosilac izborne liste određuje imena kandidata po utvrđenim izbornim jedinicama. Svaka kandidatura mora biti podržana određenim brojem potpisa birača, i to tako da birač može potpisati predlog samo za jednog kandidata u izornoj jedinici.

Građani na biračkom listiću, na kom se nalazi po jedan kandidat sa svake liste, odnosno po jedan kandidat svakog predlagača, zaokruživanjem glasaju za jednog od njih.

Po završetku izbornog dana, svi glasovi koje su dobili kandidati koje je predložio jedan predlagač se sabiraju i, primenom sistema najvećeg količnika, utvrđuje se koliko će se njih (kandidata sa liste tog predlagača) naći u lokalnom parlamentu. Međutim, izborna komisija ne samo što utvrđuje koliko će kandidata određenog predlagača dobiti mandat, već utvrđuje i koji su to kandidati. To se utvrđuje poređenjem uspešnosti kandidata, odnosno odbornici će postati oni koji su osvojili najveći procenat glasova u svojoj izornoj jedinici.

Na ovaj način u prvi plan dolazi ličnost kandidata. Dakle, za glasove u jednoj izornoj jedinici se bore kandidati različitih predlagača, svojim imenom i prezimenom, biografijom, ugledom,

stručnošću ili nekim drugim kvalitetom koji smatraju podobnim za dobijanje poverenja ljudi. Što je više onih koji će u svojoj izbornoj jedinici ostvariti dobar rezultat, to je veća šansa da će predlagatelj (politička stranka, koalicija ili grupa građana) doći u priliku da formira izvršne organe i vrši vlast. To dovodi do prve značajne koristi ovakvog izbornog sistema, a to je da će se političke stranke takmičiti u tome da građanima ponude ljude za koje se opravdano očekuje da će dobiti poverenje svojih komšija i sugrađana. To dalje znači da će morati u svojim redovima naći te ljude ili ih privući spolja. Na taj način će u prvi plan doći ljudi koji mogu da dobiju poverenje građana na svoje ime i prezime i lične kvalitete, te da će u političkim strankama ti ljudi zauzimati mesta na osnovu kompeticije u kojoj će pobeđivati oni koji u većoj meri ispunjavaju takve kriterijume. Dakle, ovo je taj spoljni podsticaj za promenu sistema vrednovanja i napredovanja u političkim strankama.

Ne manje značajno je i to što će se na ovaj način uspostaviti bliža, neposrednija veza između birača i odbornika. Naime, iako je nesporno da je kandidata predložila politička stranka, on je postao odbornik isključivo zbog toga što su za njega glasali njegovi sugrađani u izbornoj jedinici gde se kandidovao. To nameće i potencira njegovu obavezu da odgovori na zahteve i inicijative građana koji žive u izbornoj jedinici u kojoj je bio kandidovan, ali i njihovo pravo da mu se obrate i traže od njega da zaštiti njihove interese; on više nije anoniman, nije samo jedan od onih koje je odabrala stranka.

Taj novi odnos građana i odbornika stvara i jedan novi kvalitet u radu organa jedinice lokalne samouprave, zato što se ovako izabrani odbornik neće libiti da kritikuje ili uskratit poverenje izvršnim organima ukoliko oni ne obavljaju

posao na odgovarajući način. Naprotiv, stavovi ili pritisak onih koji su ga birali će proizvoditi takvo ponašanje. To znači da će izvršna vlast sada morati da brine i o onome što su politički zahtevi i stavovi odbornika, koje oni iznose zbog građana koji su ih birali, kako bi mogla da računa na njihov glas u skupštini. Do sada je bilo dovoljno da ih pozove na partijsku lojalnost ili da ih eventualno lično zadovolji zapošljavanjem nekog člana porodice ili nekom drugom koristi.

Korisno je svakako i to što bi na ovaj način svaki deo teritorije izborne jedinice imao svog predstavnika u parlamentu. Naime, analize koje su rađene pokazale su da bi vrlo teško, pod posebnim okolnostima, moglo da se desi da neki deo teritorije jedinice lokalne samouprave nema odbornika. To je važno ako se ima u vidu da danas svi odbornici mogu biti i iz iste ulice.

Na kraju, treba istaći i da se ovako izabranim odbornicima ne može osporavati legitimitet, pa samim tim ni skupštini jedinice lokalne samouprave i organima koje ona bira, što pozitivno utiče na povećanje poverenja građana u institucije i političke procese.

Epilog

Dakle, ovo su razlozi i osnovna, odnosno najznačajnija rešenja iz pokušaja reforme dela političkog sistema. Međutim, nije postojala politička volja za prihvatanje ovakve ili bilo kakve promene. I pored velikog truda stručne javnosti, nevladinog sektora i samog tadašnjeg Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, ovo je bio jedan neuspeli pokušaj. Ostaje nada da će najavljena reforma političkog sistema obuhvatiti i reformu izbornog sistema u jedinicama lokalne samouprave i da će nešto od argumenata i analiza koje su pratile ovaj pokušaj biti od koristi nosiocima najavljenih reforme. ■



Đorđe Vuković

Programski direktor
Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
iz Beograda

✉ djordje.vukovic@cesid.rs

ZAŠTO MENJATI IZBORNI SISTEM?

Ključni nedostatak aktuelnog izbornog sistema u Srbiji leži u činjenici da on nije u stanju da obezbedi kvalitetan odabir političke elite, a pri tome ne ispunjava ni kriterijum neposrednosti odnosa građana i njihovih izabranih predstavnika, kao ni kriterijum geografske reprezentativnosti

Duži niz godina u Srbiji je aktuelna ideja o promeni izbornog sistema. Ovu ideju, bez obzira na to ko je u tom trenutku aktuelni nosilac političke vlasti, spominju i pozicione i opozicione političke stranke. Pozive na promenu izbornog sistema upućuju i stručna javnost i predstavnici civilnog sektora. Opšta je ocena da je postojeći izborni sistem u najmanju ruku neadekvatan za politički sistem Srbije i da je neophodna njegova promena. Predlaganje novih izbornih sistema često je u bliskoj vezi sa interesom samog predlagača, pa se argumentacija o nedostacima postojećeg izbornog sistema svodi na promociju predloženih promena, a ne na analizu onoga što nedostaje.

Ključna obeležja postojećeg proporcionalnog izbornog sistema su to se proces glasanja i distribucije mandata obavlja u jednoj izornoj jedinici, da se kandidati odabiraju sa zatvorene izborne liste i da se, kao dodatni element, pojavljuje cenzus od 5%. Shodno tim karakteristikama izbornog sistema, želimo da procenimo u kojoj meri on zadovoljava sledeće kriterijume.

Kriterijumi za odabir izbornog sistema

Proces odabira izbornog sistema stoji između različitih ciljeva i efekata koji se njime žele i mogu postići. Treba imati u vidu da proces odabira izbornog sistema u praksi zavisi od partijskih elita koje su zainteresovane da, uvođenjem tog sistema, ostvare za sebe što bolje učinke, te time stvar postaje još komplikovanija. Stoga je izlistavanje potreba vezanih za uspostavljanje izbornih sistema važno za raspoznavanje motivacija zagovornika različitih rešenja.

Reprezentativnost

Jedan od ciljeva koji se želi postići pri odabiru izbornih sistema jeste obezbeđivanje reprezentativnosti. Međutim, olako se shvata da zadovoljenje ovog principa podrazumeva da je procenat glasova koji osvoji neka stranka isti ili sličan kao procenat osvojenih mandata u telu čiji se članovi biraju. Pored ovakve reprezentativnosti, koja se najčešće uzima u obzir, izdvajaju se još dva tipa reprezentativnosti koje izborni sistemi treba da ispune.

- *Geografska reprezentativnost* je jedan od uobičajenih zahteva koji se postavlja pred kreatora izbornih sistema. Ukoliko je reč o lokalnim izborima, u praksi je dobro ako je izborni sistem takav da može omogućiti da svaka naseljena zajednica u toj opštini¹ ima svog predstavnika u lokalnom parlamentu. Ukoliko se radi o drugim nivoima izbora, (regionalnim, nacionalnim), podrazumeva se da reprezentativnost zahteva da jedinice lokalne samouprave, manja i veća naseljena mesta, geografske zajednice, odnosno regioni, kada je reč o nacionalnim izborima, budu predstavljeni preko svojih članova u zakonodavnim telima. Na taj način bi svaka pojedinačna regija, ukoliko zadovoljava minimalni kriterijum predstavljenosti, trebalo da ima svog predstavnika u telu čiji se članovi biraju.

- *Reprezentativnost manjina i manjinskih grupa* je zahtev u koji se svrstava nekoliko elemenata, koji su po svojoj prirodi različiti, ali im je krajnja svrha da utiču na reprezentativnost marginalizovanih i manjinskih grupa. Najpre, uobičajeno je da se etničkim grupama, naročito u zemljama koje su prošle kroz fazu etničkih konflikata, omogući određena zastupljenost u zakonodavnom telu. Potom, savre-

na je tendencija da se merama pozitivne akcije utiče na ravnomernu zastupljenost polova, čime se postiže veća zastupljenost žena u ovakvim telima.

Zahtevi za geografskom reprezentativnošću i reprezentativnošću manjina i manjinskih grupa su vrlo često prisutni u odabiru izbornog sistema. Međutim, posledica njihovog uvođenja je i to da se od jednog dela drugih manjinskih grupa čuju zahtevi za političkom predstavljenošću. Tako se širi krug uključenih grupa, pa nisu retki pozivi da se reprezentativnost traži i po kriterijumu ravnopravnosti bez obzira na seksualnu orijentaciju (homoseksualci, biseksualci...), starosnu grupaciju kojoj se pripada (omladina, stari/penzioneri), imovno stanje (poreska davanja). Stoga treba voditi računa o tome da, kada se uvode kriterijumi koji potpomažu reprezentativnost marginalizovanih i manjinskih grupa, oni budu tako postavljeni da ispune svoju svrhu, a ne da obesmisle čitavu ideju.

- *Politička reprezentativnost* se uzima kao najčešći obrazac kojim se ukazuje na to da li je u zakonodavnom telu zadovoljena forma predstavljenosti. Opšte je pravilo da izborni sistem koji dovede do što većeg poklapanja procenta osvojenih glasova i broja osvojenih mandata ispunjava zahtev reprezentativnosti. Međutim, u pojedinim izbornim formulama desi se da stranka osvoji relevantan broj glasova, ali nije u stanju da dobije ni jedno mesto u zakonodavnom telu.

Važeći izborni sistem različito odgovara na svaki od postavljenih kriterijuma reprezentativnosti. Čini se da je naproblematičniji koncept geografske reprezentativnosti. Poslednja analiza iz marta 2015. godine Nacionalne koalicije za de-

centralizaciju² ukazuje na to da 96 gradova i opština u Srbiji, na čijoj teritoriji živi preko 1,5 miliona birača, nema ni jednog poslanika u aktuelnom sazivu parlamenta. U istom tekstu mogu se naći podaci i o prethodnim sazivima, gde se potvrđuje sličan trend. Slična je situacija i sa lokalnim predstavničkim telima, gde odbornici najčešće dolaze iz urbanog dela lokalnih samouprava, dok su predgrađa i sela bez odbornika ili su prema broju stanovnika nedovoljno predstavljeni.

Kada je u pitanju predstavljenost manjinskih ili ugroženih grupa, postojeći izborni sistem ima nekoliko dodatnih mehanizama kojima u znatnoj meri odgovara na zadate kriterijume. Najpre, kada je reč o predstavljenosti etničkih zajednica, izborne liste koje zagovaraju interese tih grupa su izuzete od opšteg pravila o cenzusu od 5%. Kada je reč o rodnoj predstavljenosti, proces kandidovanja zahteva učešće barem trećine manje zastupljenog pola, kojim se obezbeđuje i učešće predstavnika tog pola u samoj skupštini.

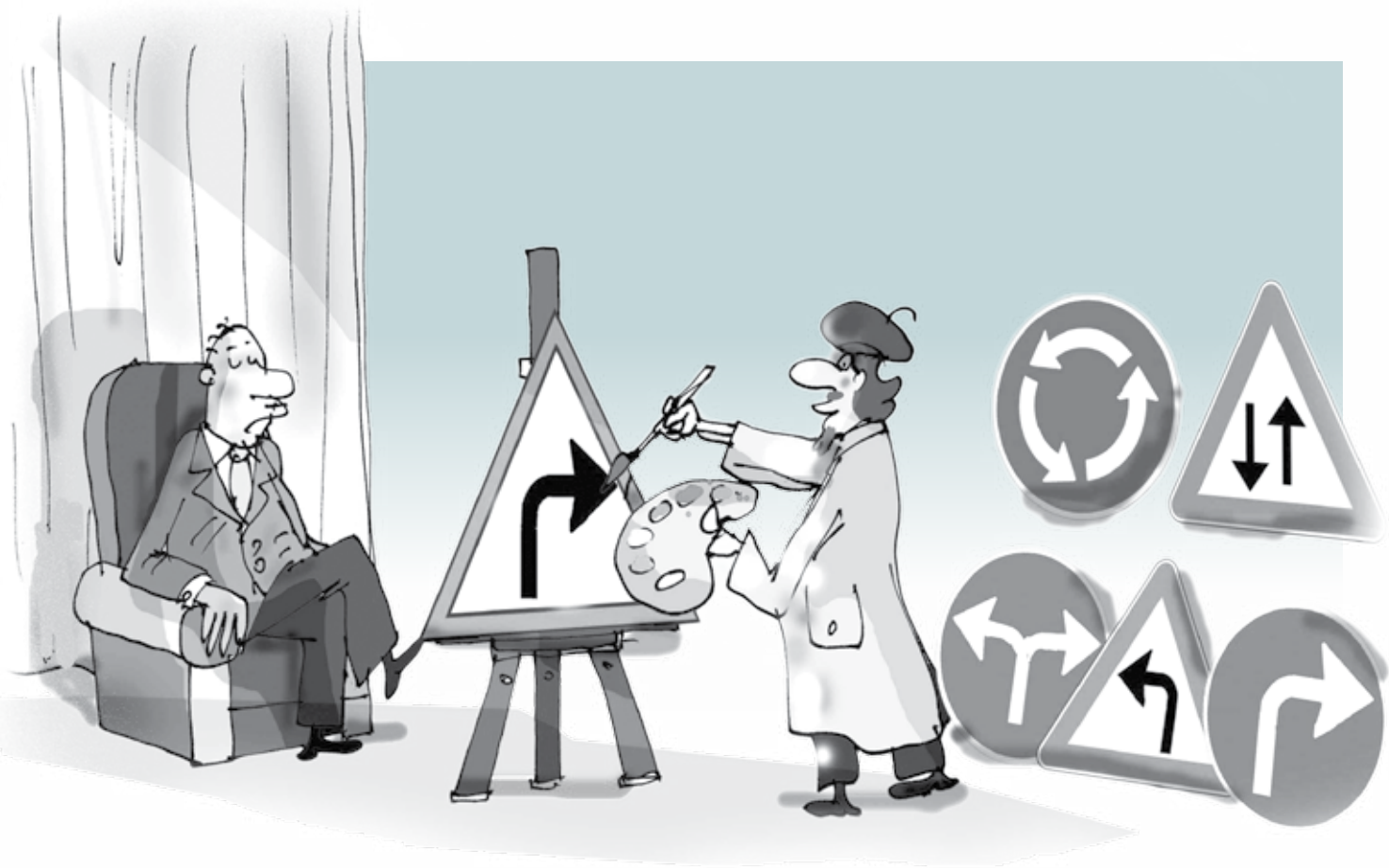
Kada je reč o klasičnoj političkoj reprezentativnosti, može se reći da postoji stepen slaganja između procenta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata. Ovaj stepen slaganja varira od izbornog do izbornog procesa, jer je uslovljen brojem glasova koje osvoje liste koje nisu osvojile cenzusom definisan procenat glasova. Od broja „bačenih glasova“ zavisi i stepen ispunjenosti ovog kriterijuma, a od uvođenja postojećeg izbornog sistema on je najmanje ispunjen na poslednjim izborima iz marta 2014. godine.

Neposrednost

Uspostavljanje odnosa neposrednosti između kandidata, odnosno izabranih >>>

1. Ili nekom drugom obliku lokalne samouprave, zavisno od zemlje u kojoj se sistem decentralizacije razvio i od oblika koji u njemu postoje.

2. U članku pod nazivom „Teritorijalna zastupljenost Srbije u parlamentu i dalje loša“, dostupno na: <http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Teritorijalna-zastupljenost-srbije-u-parlamentu-i-dalje-losa.sr.html>.



predstavnik i birača je sledeći zahtev koji se postavlja pred izborne sisteme. Personalizacija izbornog procesa je važna iz nekoliko razloga. Najpre, u izbornom procesu birači više vole da glasaju za pojedince koji svojim ličnim kvalitetima daju garancije za program za koji se zalažu. To je model koji je za birače prijemčiviji nego onaj koji podrazumeva glasanje za nepersonalizovane stranačke liste. Po završetku izbornog procesa i formiranju zakonodavnih tela, za građane se otvaraju mogućnosti koje nemaju kada je izborni proces depersonalizovan. Najpre, oni

mogu da traže opoziv predstavnika kog su izabrali, ukoliko smatraju da ne obavlja posao onako kako bi oni želeli. Potom imaju mogućnost da svom predstavniku direktno postavljaju pitanja o politici koju sprovodi, da li je ispunio izborna obećanja... Građanima se takođe otvara mogućnost da sva pitanja, sugestije, molbe upute svom izabranom predstavniku, koji će biti u stanju da ih prosledi na odgovarajuća mesta u hijerarhijski višim organima vlasti. Time se izbegava gomilanje³ obraćanja građana pojedinim službama vlasti i nemogućnost da se ovaj proces

adekvatno odvija. Verovatno najvažnija posledica neposrednosti se sastoji u činjenici da birači, ukoliko nisu zadovoljni ponašanjem ili radom nekog kandidata, mogu da mu uskrate poverenje na sledećim izborima, odnosno da, ukoliko su zadovoljni, povećaju izbornu opredeljenost za njega.

U postojećem izbornom sistemu u Srbiji, gde se proces glasanja obavlja u jednoj izbornoj jedinici sa 250 kandidata, ne postoji ni minimalan element neposrednosti. Nepostojanje neposrednosti je

3. Predstavnici građana su u stanju da, mnogo lakše nego sami građani, selektiraju zahteve, uobičajene molbe, nađu odgovarajuće instance kojima dalje prosleđuju komentare.

od dodatno opterećeno činjenicom da su izborne liste blokirane za biračke preference, odnosno da ni na koji način birači ne mogu da utiču na pojedinačne političke sudbine kandidata. Glasanje je samo u bloku za izbornu listu. Sve ovo stvara jednu nepersonalizovanu političku klimu, bez imalo neposrednosti, koja se zahteva kao jedan od kriterijuma za odabir izbornog sistema.

Formiranje stabilne vlasti i rešavanje konflikata

Stvaranje mogućnosti za formiranje stabilne vlasti posle izbora, takođe spada u red zahteva koji se postavljaju pred izborne sisteme. Teško se može reći da samo od izbornog sistema zavisi proces formiranja stabilne izvršne vlasti, ali svakako se radi o jednom od faktora koji utiču na ovaj proces. Ne treba zaboraviti da partijski sistem, linije podela u biračkom telu i na njima zasnovane partijske preference, imaju preovlađujući uticaj na ovaj proces, odnosno na same izborne rezultate. Sa druge strane, sam proces dogovora oko formiranja političkih većina nije nekakav prirodan proces, već stvar dogovora i odgovornosti političkih elita, te se on može lako obaviti ukoliko postoji politička volja.

Shodno efektima koje proizvode, u načelu, možemo reći da većinski izborni sistemi dovode do lakšeg formiranja izvršne vlasti, dok proporcionalni modeli stvaraju fragmentisaniju političku scenu i teže dovode do formiranja političkih većina. Većinski sistemi „guraju“ većine koje se formiraju u biračkom telu u pravcu političkih većina, dok proporcionalni modeli pokušavaju da verno prenesu sliku strukture biračkog tela u parlamentarnu strukturu. Moguće je da efekti koji nastanu kao proizvod primene navedenih

izbornih sistema budu i obratni. Odnosno, da većinski sistem proizvede veliku fragmentaciju, a proporcionalni da dovede do stvaranja stabilne izvršne vlasti. Ukoliko u većinskom izbornom sistemu, pored stranačkih kandidata koji su deo većih stranaka, u skupštinska tela uđe i znatan broj predstavnika malih stranaka ili samostalnih kandidata, to može dovesti do nemogućnosti formiranja stabilne većine. Sa druge strane, ukoliko je partijski sistem definisan malim brojem partija i ukoliko postoje korektivi proporcionalnog sistema (cenzus, male izborne jedinice...), moguće je da jedna stranka osvoji dovoljno mandata da sama formira vlast, iako je broj glasova koji je ona osvojila znatno niži. Izborni sistem treba da bude podešen tako da omogući formiranje političkih većina, ali ne sme trajno da frustrira one koji nisu zadovoljili politički vlast⁴.

Pored zahteva za formiranje stabilne vlasti, pred izborni sistem postavlja se i zahtev rešavanja konflikata. Kroz svoja rešenja svaki izborni sistem bi trebalo da potpomogne učešće brojnih političkih grupacija i umanjiti oštre ideološke, klasne, etničke razlike. Izborni proces je prva stepenica u institucionalnom rešavanju složenih društvenih i političkih konflikata. Moglo bi se reći da on sukobljenim opcijama daje legitimitet da zastupaju grupe u sukobu, ali im daje i obavezu da konflikt institucionalizuju i reše u korist čitave zajednice čiji su članovi. Svaki pokušaj da se kroz izbornu normativu onemogući učešće pojedinih političkih aktera, skoro po pravilu, rađa vaninstitucionalne reakcije i dovodi do nestabilnosti društva.

Evidentno je da postojeći izborni sistem u Srbiji, bar kada je u pitanju formiranje stabilne vlasti, daje različite rezultate. Sve vlade od 2000. godine do danas su koali-

cione, sa tim da je poslednja izvršna vlast iz 2014. godine koalicija širokog karaktera, gde je jedna izborna lista zadobila dovoljan broj mandata da sama vrši vlast, ali se iz političkih razloga ušlo u drugačije političke aranžmane. U tom smislu možemo reći da postojeći izborni sistem, sem cenzusa koji posredno ukupnjava političku scenu i doprinosi efektu formiranja političke većine, nema drugih efekata koji „teraju“ ka stabilnoj izvršnoj vlasti. Da ne bude zabune, stabilna izvršna vlast je u ovoj terminologiji viđena kao mogućnost formiranja homogenih političkih većina, bez prevelikog koalicionog uslovljavanja.

Kada je u pitanju zahtev za rešavanje konflikata, možemo reći da postojeći sistem doprinosi rešavanju konflikata u određenoj meri. Najpre, on omogućava učešće političkih predstavnika etničkih grupa na nivou minimalnog broja glasova, koliko je neophodno za osvajanje jednog poslaničkog mandata. Sa druge strane, cenzus koji iznosi 5% ukupnog broja onih koji su glasali (a to u praksi dovodi do granice od 200.000 glasova) jeste faktor koji utiče na predstavljenost pojedinih grupa ili interesa u parlamentu. Broj glasača koji nisu imali predstavnike u skupštini je najveći u poslednjem sazivu i iznosi 21%. Potencijalno to može dovesti do vaninstitucionalnih modela predstavljanja i delovanja grupa koje nemaju svoje zastupnike u parlamentu, naročito ukoliko neke od njih budu ojačale i povećale svoje učešće u biračkom telu i političkom životu Srbije.

Primenljivost i poštovanje međunarodnih standarda

Izborne formule, odnosno izborni sistemi moraju biti primenljivi. Tu se pre svega misli na nekoliko različitih elemenata koji omogućavaju da što veći broj birača učestvuje na izborima, da ključni politički ak-

>>>

4. Primena većinskog izbornog sistema u Lesotu 1998. godine dovela je do situacije u kojoj je vladajuća stranka sa 60% podrške u izbornom telu uspevala da osvoji 100% mandata i time ostavi čitavu opoziciju van parlamentarnog

okvira. Svoje nezadovoljstvo opozicioni prvaci i glasači su iskazali na uličnim protestima, koji su završili u krvavim sukobima.

teri imaju minimum saglasnosti oko prava izbornog procesa i da, samim tim, to učešće ima određeni kvalitet. Najpre, sam izborni sistem mora biti razumljiv biračima i mora ispuniti niz tehničkih kriterijuma. Birači treba da znaju način na koji ispoljavaju svoje političke preference, odnosno kakvi su modeli glasanja, potom kako se pristupa biračkom mestu, da li im je obezbeđena tajnost u procesu glasanja... Sistem treba da obezbedi i to da što veći broj birača učestvuje na izborima, te stoga nije samo važno da oni poznaju njegove elemente, već je važno da sistem ne demotiviše izbornu učešće. Ukoliko glasanje za neku listu ili kandidata, u tako projektovanom sistemu, znači „bačen“ glas, onda to znatno utiče na povećanje izborne apstinencije. Posebnu pažnju treba obratiti na usklađenost stepena pismenosti stanovnika, njihovih političkih navika i kulture koja sledi iz nje.

Ne treba zaboraviti da svaki izborni sistem treba da odgovara i međunarodnim normama i standardima. Niz međunarodnih konvencija i deklaracija definiše standarde koji se odnose na izborne sisteme zemalja koje su članice tih međunarodnih udruženja⁶. Deo tih standarda se ogleda u eksplicitnim načelima koja bi svaka država članica trebalo da poštuje, dok se deo odnosi na preporuke i trendove koje države treba da prate.

Tri su opšteprihvaćena osnovna načela koja postoje, bez obzira na tip organizacije i niz preporuka koje se daju. Prvo načelo odnosi se na postulat da su izbori

demokratski, fer i periodični⁷ i da pristup procesu glasanja imaju svi odrasli, radno sposobni građani. Drugo načelo podrazumeva da je svim biračima omogućena tajnost u procesu glasanja i da se na njih ne primenjuje nikakav tip sile u procesu izbornog opredeljenja. Treće eksplicitno načelo ukazuje na potrebu za jednakosti prava glasa, a podrazumeva težnju da vrednost svakog glasa bude približno jednaka, odnosno da glas svakog birača ima jednaku težinu. Pored ovih univerzalnih zahteva, sve su češći i jasniji zahtevi koji potiču od niza međunarodnih udruženja i organizacija⁸, a tiču se različitih aspekata izbornog procesa. Tako se ističu prava manjinskih grupa, potreba za pozitivnom afirmacijom osoba sa invaliditetom, ukazivanje na jednakost polova, zaštita izbornog prava, princip slobodnog mandata... Sve ove elemente moderan izborni sistem treba da uvaži i da sadrži u rešenjima koja predlaže za buduće delovanje.

Kada je reč o primenljivosti postojećeg izbornog sistema, on ne stvara značajnije probleme u samoj primeni. Naime, merilo za ovaj kriterijum je broj nevažećih glasova, a on se kretao oko 2% u većem broju izbornih ciklusa, sem na izborima 2012. godine, kada je postojala politička aktivnost „belih listića“, koja je povećala ovaj procenat. U tom smislu se kriterijum u velikoj meri ispunjava, ako prenebregnemo činjenicu da birači faktički nisu u stanju da prepoznaju kandidate koji se nude, jer glasaju za zatvorene izborne liste.

Kada su u pitanju međunarodni standardi koji su opšteg karaktera i na neki

način imperativne prirode, postojeći izborni sistem ne krši ni jednu značajniju preporuku. Poslednja značajna promena se ticala prirode poslaničkog mandata, ali je ona promenjena izmenama izbornih zakona iz 2011-te godine.

Formiranje partijskih elita

Poslednji u nizu, ali verovatno najvažniji kriterijum koji se postavlja pred izborni sistem tiče se uloge partijskih elita u društvu. Kao veliki i standardizovani organizacioni sistemi, u modernim demokratijama samo su stranke u mogućnosti da kreiraju i vode politiku i okupljaju relevantan broj izbornih kandidata. To ne znači da izborni sistem treba da guši ideju nezavisnog kandidovanja i političkog vanstranačkog organizovanja, ali realnost pokazuje i da ne treba da ga favorizuje. U suštini, ovaj proces podrazumeva i stalnu saradnju pozicionih i opozicionih političkih elita, negovanje opozicionog delovanja, konstruktivan pristup opozicije pozicionom delovanju.

Važan i neizostavan deo demokratskog poretka čini izborni proces. Moderna demokratija počiva na postulatu da su građani ključni u procesu selekcije političkih elita. Oni treba da, bez učešća nekog drugog, odlučuju o tome ko će činiti političku elitu. Pretpostavka je da će građani biti u stanju da iz svojih redova izaberu one koji imaju najveći nivo poštovanja, znanja i veština da vode zajednicu. Čak i ukoliko se u stvarnosti desi drugačije, teško se može osporiti ovakav postulat. Političke stranke služe kao

5. Ukoliko se radi o stranci čiji su kandidati treći po snazi u većinskom izbornom sistemu, ili o proporcionalnim sistemima gde je cenzus visok ili su izborne jedinice male (sa malim brojem mandata koji se deli u njima).

6. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Savet Evrope (SE), za zemlje anglosaksonskog uticaja – Commonwealth.

7. Održavaju se u određenim vremenskim razmacima.

8. Venecijanska Komisija, Međunarodni instituti kao što su IDEA, IFES itd.

sredstvo koje omogućava ovaj proces, a nikako nisu cilj samog procesa, tačnije biraju se pojedinci koji čine političku elitu, a ne stranke koje određuju ko čini političku elitu. Dakle, izborni sistem treba da omogući proces u kom će građani biti u stanju da sami određuju pripadnike političkih elita.

Najveći nedostatak postojećeg izbornog sistema u Srbiji ogleda se u činjenici da on nije sposoban da dozvoli ovakav model formiranja političkih elita. Naime, ako se ima u vidu da se izborni proces obavlja po modelu zatvorenih izbornih lista, lako je zaključiti da proces formiranja političkih elita pripada stranačkom rukovodstvu ili lideru. Trajanje i sistem organizovanja političkih stranaka u Srbiji nisu obezbedili dovoljno jasne unutarstranačke mehanizme u kojima postoje demokratski postulati izbora političkih kandidata. U praksi je najčešći slučaj da lideri stranaka i uža rukovodstva određuju ko će biti kandidati na izornoj listi. To im omogućava da direktno određuju kvalitet političke elite. Građani nemaju značajnijeg upliva u ovaj izbor i mogu samo da potvrde izbor stranačkog rukovodstva.

U suštini, formirao se sistem nepovoljne selekcije političke elite, gde se kao ključni atributi cene poznanstva i rođačke veze sa liderom ili članovima rukovodstva stranaka, lojalnost prema njima kao osobama, a ne prema partijskim programima, doprinos stranci, bilo da je finansijske prirode ili je dat kroz robu, usluge ili stranački rad. Nasuprot tome,

ne potražuju se kvaliteti kao što su prepoznatljivost i priznatost u zajednici, obrazovanje, profesionalni status, uspešna karijera itd. Izbor političke elite stoga nije po kriterijumima poželjne elite, već po kriterijumima koje određuju stranački prvaci.

Zaključak

Na osnovu svih gorepostavljenih kriterijuma možemo napraviti kratak osvrt kojim ukazujemo na to kakvi su dometi postojećeg izbornog sistema u Srbiji. Kada je reč o reprezentativnosti, ovaj sistem omogućava političku i manjinsku reprezentativnost, ali ne ispunjava kriterijum geografske predstavljenosti. U slučaju potrebe za neposrednošću odnosa kandidata i birača, izborni sistem nije u stanju da zadovolji ni najminimalniji kriterijum – on situaciono utiče na formiranje političkih većina, a delimično omogućava proces institucionalizacije političkih konflikata. U praksi se pokazalo da je sistem razumljiv najvećem delu birača, dok u pogledu međunarodnih standarda nije u nesaglasju ni sa jednim od opštih kriterijuma. Ključni nedostatak koji poseduje leži u činjenici da nije u stanju da obezbedi kvalitetan odabir političke elite, što je u suštini i najvažnija zamerka koja se može izreći bilo kom izbornom sistemu. Budući odabir izbornog sistema trebalo bi da pođe od kriterijuma koje je postojeći izborni sistem zadovoljio i da se usredsredi na njihovo očuvanje i da, sa druge strane, novim rešenjima učini to da se što veći deo kriterijuma koje postojeći sistem ne ispunjava primeni. ■



Bojan Klačar

Izvršni direktor Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda

✉ bojan.klacar@cesid.rs

IZBORNE KAMPANJE I FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA

U izbornim kampanjama se stranke bore za naklonost birača i dominantno to čine u *medijski posredovanim kampanjama*. Parlamentarne kampanje u Srbiji koštaju oko dve milijarde dinara, a više od 70% čine troškovi oglašavanja. Kontrola finansiranja se tako nameće kao jedna od najvažnijih antikoruptivnih mera

U modernom društvu, pitanje kontrole tokova novca u politici jedno je od najizazovnijih, ne samo u akademskoj zajednici, već i u široj stručnoj javnosti. Ne potcenjujući važnost kontrole stranačkih budžeta u prošlosti, može se reći da postmoderne kampanje¹ iziskuju sve veće sume novca, što posledično dovodi do pitanja kako na efikasan način kontrolisati finansiranje političkih subjekata i kako obezbediti transparentnost izvora finansiranja. Dok su kampanje u 60-im, pa i 70-im godinama prošloga veka bile terenske (procenjuje se da je u SAD poslednja velika terenska kampanja bila krajem 60-ih godina), sa značajnom ulogom stranačke infrastrukture, današnje kampanje su medijalizovane (ili medijski posredovane) kampanje. Pojednostavljeno, izborne kampanje su sve skuplje jer stranački budžeti podrazumevaju ogromna ulaganja u PR i oglašavanje. Neki autori procenjuju da u SAD, već od početka 60-ih godina 20. veka, drastično rastu troškovi političkog oglašavanja, koji postoje u većem obimu još od kampanje 1952. godine.² Stoga ne treba da čudi da je Abraham Linkoln mogao da finansira svoju kampanju sa stotinak hiljada dolara, a da su poslednje dve američke kampanje koštale od sedam do deset milijardi dolara.

Iako sa zakašnjenjem, takvi trendovi su došli i u Srbiju: tako je poslednja parlamentarna kampanja koštala nešto više od dve milijarde dinara, što je porast u odnosu na 2012. godinu. Od toga je na

1. O karakteristikama ovih kampanja, opširnije u: Norris, Pippa, *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-industrial Societies*, NY Cambridge University Press, 2000.
2. Patterson, Thomas, *The Mass Media Election: How American Choose Their President*, Praeger, New York, 1980, str. 184.

oglašavanje otišlo 71% stranačkih budžeta³ (za 6% manje u odnosu na prethodne izbore), iako je u praksi taj procenat veći budući da kontrolno telo u oglašavanju ne računa i troškove oglašavanja u javnom prostoru, odnosno tzv. *outdoor* oglašavanja (bilbordi, LED ekrani i sl.).

Cilj ovog teksta je da predstavi regulatorni okvir za finansiranje izbornih kampanja u Srbiji, da ukaže na najvažnije izazove u procesu kontrole troškova političkih subjekata i da, koliko to dozvole prostor i raspoloživi podaci⁴, otvori pitanje finansiranja kampanja na lokalnom nivou, koje sa sobom nose određene specifičnosti.

Političke stranke i korupcija

Politička korupcija, pre svega ona povezana sa političkim subjektima, je „prirodni“ neprijatelj institucija. Ističemo značaj korupcije u strankama jer se ona „kapilarno“ prenosi na institucije, javna preduzeća, lokalni nivo. Izborne kampanje su periodi kada aktivnosti političkih subjekata doživljavaju kulminaciju i kada se angažuju kompletna infrastruktura i ljudski resursi. To je, očekivano, i period najveće potrošnje u političkim subjektima, pa su stoga izborne kampanje ključni kriterijumi na podelu (političke) korupcije na onu koja nastaje u predizbornom periodu, odnosno na korupciju koja će da usledi tek nakon završene izborne kampanje⁵ („ispunjavanje obećanja“, „podela plena“ i sl.).

Da bismo bolje razumeli modalitete koje stranke (nedozvoljeno) koriste u izbornim

kampanjama, navešćemo nekoliko najvažnijih: 1) pokloni koji nisu primljeni na zakonit način, 2) korišćenje novca stečenog korupcijom u izbornim kampanjama, 3) korišćenje državnih resursa za stranačke svrhe, 4) prihvatanje sredstava radi obezbeđenja/obećanja neke koristi, 5) uzimanje sredstava iz kriminalnih krugova i 6) trošenje novca za kupovinu glasova.⁶

Kako građani vide ponašanje političkih stranaka u izbornim kampanjama? *Finansiranje političkih stranaka u predizbornoj kampanji u iščekivanju povlastica, ukoliko te političke partije osvoje vlast na izborima* kao koruptivnu radnju ocenjuje 86% ispitanika, dok *promovisanje političkih stranaka ili poslovnih grupa preko državnog položaja* predstavlja primer korupcije za 84% građana. Istovremeno, šest poslednjih antikoruptivnih istraživačkih ciklusa o odnosu građana prema korupciji u Srbiji pokazuje da su političke stranke na prvom mestu po percepciji korumpiranosti: od novembra 2011. do leta 2014. godine procenat građana koji veruju da su stranke korumpirane nije bio manji od 70% (u decembru 2013. godine je iznosio čak 80%, a u leto 2014. godine 76%).⁷

Izborne kampanje

U izbornim kampanjama se stranke ili kandidati trude da obezbede podršku birača svojoj stranci, sebi lično i programu koji zastupaju. O uticaju koju kampanja može da ima na odluku birača vode se polemike duži niz godina, ali je, bez ulazjenja u detalje tih diskusija, izvesno da postoji nemali broj birača koji izbornu

odluku donosi u „poslednjem trenutku“ i na koje kampanja može da utiče. Značaj monitoringa i kontrole finansiranja izbornih kampanja u Srbiji ima i dve dodatne dimenzije: 1) višegodišnje nepostojanje kvalitetnog zakonskog okvira i kontrolnog tela sa jasnim nadležnostima i 2) faktički permanentne kampanje koje su obeležile skoro 25 godina višestranačja u Srbiji. Ovde ćemo se samo kratko zadržati na drugoj dimenziji, pošto ćemo o regulatornom okviru više govoriti u nastavku. Od ukupno 10 parlamentarnih izbora, čak sedam su bili vanredni. Građani Srbije su na birališta od 2000. godine (računajući parlamentarne i oba kruga predsedničkih izbora) izlazili 16 puta. Ako su kampanje u proseku trajale 50 dana (a često su trajale daleko duže), to znači da su građani Srbije za manje od 15 godina više od dve godine proveli u izbornim kampanjama. Na sve to, prvu ozbiljnu kontrolu stranačkih troškova smo imali tek nakon izbora 2012. godine, kada je taj posao prešao u nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije.

Regulatorni okvir za finansiranje izbornih kampanja u Srbiji

U Srbiji je tek 2003. godine, na relativno koherentan način, regulisano finansiranje političkih subjekata – usvajanjem prvog Zakona o finansiranju političkih stranaka, koji je stupio na snagu 1. januara 2004. godine. Uz njegov nesporn veliki značaj u tom periodu, ovaj zakon je imao i nekoliko ozbiljnih nedostataka, a za potrebe ovoga rada ćemo pomenuti samo dve. Prvo, za sve vreme primene ovog >>>

3. *Izveštaj o finansiranju političkih aktivnosti u izbornim kampanjama u prvoj polovini 2014. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2014, str. 18.

4. Agencija za borbu protiv korupcije je objavila izveštaje političkih subjekata po opštinama/gradovima, ali podaci nisu statistički obrađeni i analizirani, kao što je to slučaj sa podacima o parlamentarnim i predsedničkim izborima.

5. Opširnije u: Walecki, Marcin, *Political Money and Corruption*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004.

6. Pinto-Duschinsky, Michael, *Financing Politics: a Global View*, Journal of Democracy, Volume 13, number 4, October 2002, str. 70–72.

7. Detaljnije u: *Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana prema korupciji*, CeSID i UNDP, Beograd, jun/jul 2014. Dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013/ (24. 5. 2015).

zakona nijedan politički subjekt nije kažnjen zbog kršenja njegovih odredbi. To ne treba da čudi jer su kontrolna tela bila Republička izborna komisija za izborne kampanje, odnosno Odbor za finansije Narodne skupštine za redovan rad. To je u praksi značilo da politički subjekti kontrolišu sami sebe. Drugi nedostatak povezan je, između ostalog, i sa kampanjama na lokalnom nivou. Naime, zakon je predviđao limite u visini sredstava koja su se mogla prikupiti iz privatnih izvora, vezujući ih za novac koji su politički subjekti dobili iz budžeta. To je u slabije razvijenim opštinama dovelo do paradoksalnih situacija da za čitavu kampanju ostane tek nekoliko desetina hiljada dinara.

Uspostavljanjem Agencije za borbu protiv korupcije i usvajanjem Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (2011), Srbija po prvi put dobija koherentnu i celovitu regulaciju ove oblasti, sa Agencijom kao kontrolnim telom. Čitav koncept zakona je takav da se stranački budžeti učine što transparentnijim, ne stvarajući limite u ukupnoj sumi novca koja se može prikupiti (limiti postoje kada je reč o sredstvima koje može da uplati pojedinačno fizičko ili pravno lice). Zakon po prvi put definiše i izbornu kampanju u Srbiji kao „skup aktivnosti političkog subjekta od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora“, čime se zaustavio trend vođenja permanentnih kampanja u neizbornom periodu.

Regulatorni okvir ne predviđa nikakve razlike u pogledu finansiranja ili finansijskog izveštavanja za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore. Tako se sredstva iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih

subjekata čiji su kandidati izabrani za narodne poslanike, poslanike, odnosno odbornike određuju na nivou od 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave. Iz budžeta sa sva tri nivoa za finansiranje izbornih kampanja izdvaja se 0,07% poreskih prihoda. Da se radi o znatnim sredstvima pokazuje kampanja 2014. godine, u kojoj su politički subjekti dobili iz budžeta oko 7 miliona evra.

Privatni izvori finansiranja nisu više vezani za budžetska izdvajanja već je zakonodavac limitirao uticaj pojedinačnih donatora (da se izbegne „kupovina stranke“ od moćnih biznismena, uticajnih grupa) tako što je ograničio moguće donacije na 20 prosečnih plata za fizička lica, odnosno na 200 prosečnih plata za pravna lica. U istim granicama može da se finansira i izborna kampanja.⁸

Posebno važan segment zakona se odnosi na mogućnost da Agencija organizuje sopstveni monitoring finansiranja izbornog procesa (putem mreže regionalnih saradnika), koji obezbeđuje dodatnu kontrolu političkih subjekata.⁹

Dosadašnja iskustva u kontroli finansiranja izbornih kampanja

U ovom delu ukratko ćemo prikazati dosadašnja iskustva u kontroli finansiranja političkih subjekata, sa naglaskom na kampanji za parlamentarne izbore 2014. godine. U sledećem delu više ćemo se pozabaviti karakterom kampanja na lokalnom nivou.

Troškovi za kampanju za parlamentarne izbore 2014. godine iznosili su

2.101.969.183,17 dinara, što je za 19,97% više nego 2012. godine.¹⁰ Pitanje kako su se troškovi ionako skupe kampanje 2012. godine povećali u godinama štednje bilo bi predmet neke druge analize. Najviše novca stranke su potrošile na oglašavanje (70,80%), što je za 6% manje nego 2012. godine. Velike stranke, iz ranijeg iskustva, troše za jednu ozbiljnu kampanju i do 4 miliona evra, dok je SNS za kampanju 2014. godine sama potrošila oko 8 miliona evra.

Na drugoj strani, politički subjekti koji su podneli izveštaje Agenciji, ostvarili su ukupno 1.740.847.519,27 dinara prihoda, zajedno sa kreditima i zajmovima. Bez obzira na to što su subjekti prikupili više novca u odnosu na prethodne izbore, nije se zaustavio jaz između rashoda i prihoda. To znači da subjekti troše više nego što su zaradili, odnosno da jedan deo kampanje nije finansiran iz realnih izvora. Najveće probleme sa dugovima imaju LDP i URS, ali su dugovanja prijavili i DSS, DS i NDS (današnji SDS), pa čak i SPS.

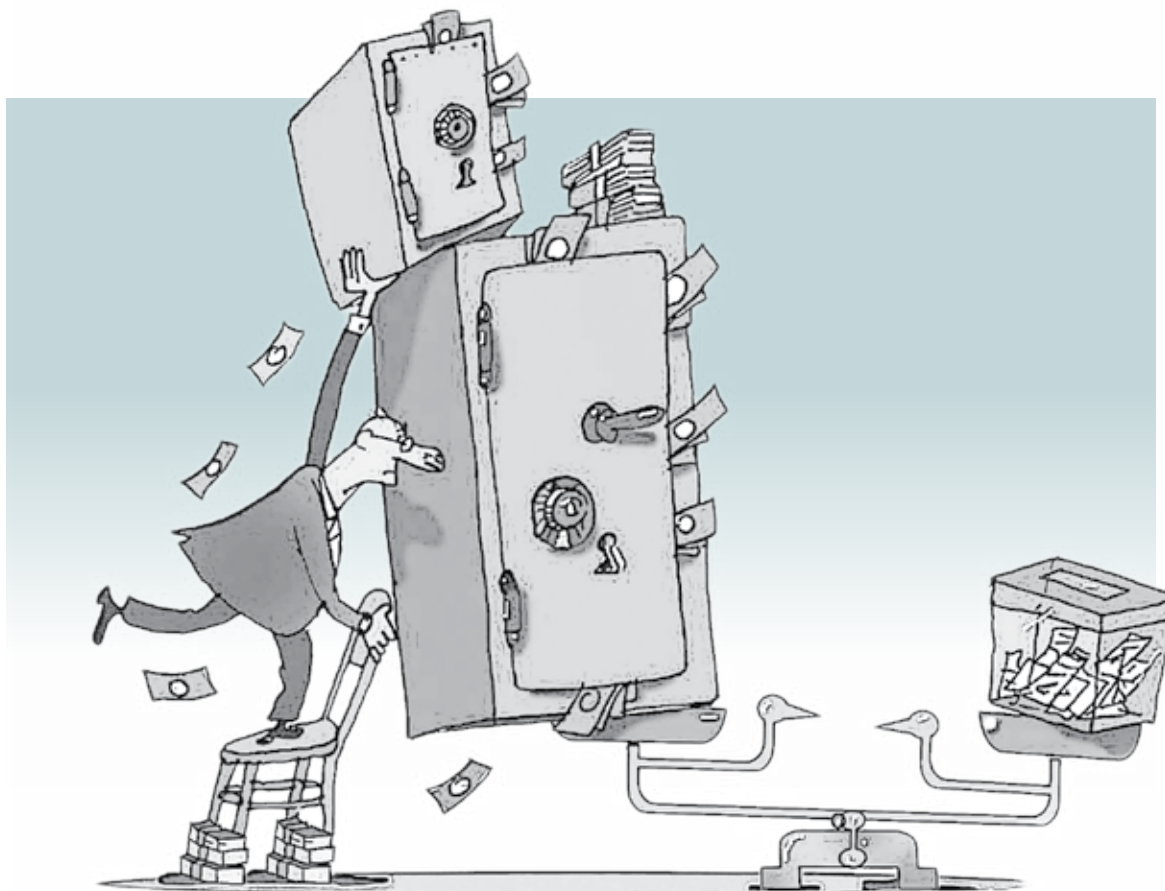
Nešto manje od polovine prihoda (48%) čine javni izvori, 27% su krediti i zajmovi, 15% čine prilozima fizičkih lica, a po 5% čine prilozima pravnih lica i sopstvena sredstva. Dakle, politički subjekti u izbornim kampanjama dominantno troše budžetski novac. Ako se uzme u obzir da su kredite i zajmove političkim subjektima davale samo banke sa domaćim vlasništvom (tačnije, samo AIK banka iz Niša), onda navedena činjenica dobija i dodatnu dimenziju.

Agencija za borbu protiv korupcije navodi četiri seta problema koji su najuočljiviji nakon kampanje 2014. godine: 1) korišćenje javnih resursa u svrhu promocije

8. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 43/2011 i 123/2014.

9. Koji su ključni elementi monitoringa finansiranja političkih subjekata možete opširnije videti u: *Handbook for the Observation of Campaign Finance*, OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw (Poland), 2015.

10. U analizi kampanje 2014. koristimo podatke iz *Izveštaja o finansiranju političkih aktivnosti u izbornim kampanjama u prvoj polovini 2014. godine*.



političkih subjekata, 2) humanitarne donacije i lekarski pregledi, 3) oglašavanje u sredstvima javnog informisanja i 4) udruženja građana u izbornim kampanjama.

Finansiranje izbornih kampanja: lokalni izbori

Istoriju lokalnih izbora u Srbiji obeležile su česte i intenzivne izborne kampanje, menjanje izbornih sistema i česta poklapanja sa izborima na drugim nivoima, čime se gubila logika glasanja na lokalnom nivou, a nisu bile strane ni različite vrste manipulacija i izbornih nepravilno-

sti. Što se tiče iskustva od 1990. godine, menjano je faktički sve što se moglo promeniti: i izborni sistem – od većinskog ka proporcionalnom (u okviru većinskog sistema kombinovan je i apsolutni i relativni tip), ali i pojedini njegovi elementi, poput izbornog cenzusa (sa 3% u 2002. godini na 5% od 2007. godine).

Imajući u vidu broj opština i gradova u Srbiji, njihovu različitost, ali i različite periode u kojima su se održavali izbori, ovde ćemo ukazati samo na opšte trendove i ključne izazove koji stoje pred kvalitetni-

jim procesom kontrole lokalnih izbornih kampanja. Analiza će se bazirati na iskustvima lokalnih izbora 2012. godine (na uzorku od pet najvećih koalicija i DSS) i izbora u Beogradu, Negotinu, Aranđelovcu, Pećincima, Boru i Sevojnu (za odbornike u skupštinu gradske opštine) koji su održani 2014. godine.

U kampanji 2012. godine za izbore za odbornike gradskih skupština dostavljen je 201 izveštaj, a 62 izveštaja politički subjekti nisu dostavili Agenciji. Za izbore za odbornike skupština opština podaci su >>>

još lošiji jer su subjekti predali 834 izveštaja, a čak 515 nisu.¹¹ Istovremeno, za izbore za predsednika republike svi su predali izveštaj, za izbore za narodne poslanike postoji jedan nedostavljen izveštaj, a za pokrajinske izbore dva nedostavljena izveštaja. Prihodi za izbore za gradske skupštine su iznosili 260.872.946,42 dinara ili 10,4% (ako ih uporedimo sa preostala tri nivoa). U strukturi prihoda, izbori za gradske skupštine su u najvećem iznosu finansirani iz javnih sredstava (39,6%) i priloga fizičkih lica političkom subjektu (25,4%). Te godine su rashodi za izbore za skupštine gradova iznosili 318.241.834,33 ili skoro 11%. Najveći iznos rashoda odnosi se na parlamentarni nivo izbora, i to 1.726.177.164,98 dinara, što čini ukupno 58%, zatim na predsedničke izbore – 797.639.895,44 dinara ili 26,8%, na izbore za skupštine gradova – 318.241.834,33 ili 10,7% i na pokrajinske izbore – 133.100.246,64 ili 4,5%. U strukturi rashoda za izbore za gradske skupštine, najviše sredstava utrošeno je na troškove oglašavanja (54,5%) i na troškove izbornog materijala (28,9%), što je na nivou pokrajinskih izbora (53,6%), a daleko manje nego za predsedničke (59,6%), odnosno parlamentarne izbore (85,4%). Istovremeno, na lokalnu se najviše troši na izborni materijal (tu se misli na letke, brošure i ostali promo-materijal, kao i na OOH oglašavanje), što ukazuje na (za nijansu) drugačije strategije vođenja kampanje u manjim sredinama. Na ovakve iznose utiče i činjenica da je oglašavanje na lokalnim medijima jeftinije nego na nacionalnom nivou.

U izbornoj 2014. godini, obavezu podnošenja izveštaja Agenciji imalo je ukupno 85 političkih subjekata (22 koalicije, 39 političkih stranaka i 24 grupe građana).

Izveštaj je dostavilo ukupno 69 političkih subjekata (22 koalicije, 35 političkih stranaka ili 89,74% i 12 grupa građana ili 50%), odnosno 81,18% ukupnog broja političkih subjekata koji su imali zakonsku obavezu. Od 16 nedostavljenih izveštaja, 15 je sa lokalnog nivoa, među kojima je najviše izveštaja grupa građana. Za pokrivanje troškova kampanje za narodne poslanike u velikoj meri su zastupljeni krediti (26,91%), dok su za pokrivanje troškova kampanje za izbor odbornika u Skupštinu grada Beograda oni zastupljeni sa 7,21%. Za lokalne izbore ovaj izvor sredstava nije uopšte korišćen. Politički subjekti koji su podneli Agenciji izveštaje o troškovima izbornih kampanja za lokalne izbore, prikazali su ukupne prihode u iznosu od 8.182.469,33 dinara. Najviše sredstava prikupljeno je za finansiranje izborne kampanje u Boru. Može se zaključiti da su izborne kampanje za lokalne izbore uglavnom bile finansirane iz javnih izvora, kao i od priloga fizičkih lica, što ukupno predstavlja skoro 97% ukupnih prihoda, sa kreditima i zajmovima. Monitoringom je evidentirano i 69 lokalnih i regionalnih medija na kojima su se politički subjekti oglašavali tokom izbornih kampanja organizovanih u prvoj polovini 2014. godine.

Već iz podataka koje smo naveli naslućuju se ključni izazovi kada je reč o kontroli finansiranja lokalnih izbornih kampanja, a mi ćemo pomenuti četiri najvažnija. Prvo, predstavnici političkih subjekata na lokalnom nivou imaju manje kapacitete za finansijsko izveštavanje prema kontrolnom telu. Bez obzira na napore Agencije, ali i samih političkih subjekata, kapaciteti u pojedinim opštinama su često manji od onih potrebnih za ispunjenje obaveza koje propisuju podzakonska akta. Drugi izazov je u indirektnoj korelaciji sa

prvim i odnosi se na izveštavanje grupa građana, koje su često važan akter na lokalnoj političkoj sceni. Prema podacima Agencije, od 24 grupe građana u izbornoj kampanji 2014. godine, njih 12 je podnelo izveštaj. Bez obzira na to što su neke od grupa građana na vlasti u pojedinim opštinama, najčešće se radi o malim subjektima, bez infrastrukture, sa manjkom informacija i znanja. Treći i četvrti izazov su međusobno povezani i odnose se na činjenicu da su lokalne izborne kampanje često izvan fokusa javnosti, odnosno da često ostaju u drugom planu u odnosu na parlamentarne i predsedničke izbore. Tome doprinosi i negativna praksa da se lokalni izbori organizuju istovremeno sa parlamentarnim ili pokrajinskim izborima, čime se gubi smisao lokalnog glasanja. Takođe, Agencija nema budžetska sredstva da monitoringom pokrije svaku opštinu ili grad, čime se gubi taj dodatni mehanizam u kontroli stranačkih budžeta.

Zaključne napomene

Niz specifičnosti i izazova koji postoje u kampanjama za lokalne izbore treba uzeti u obzir prilikom eventualnih promena u zakonskoj i podzakonskoj regulativi, ali i, još više, prilikom kontrole stranačkih budžeta na lokalnom nivou. U tom smislu važno je kontinuirano raditi na podizanju kapaciteta „manjih” političkih subjekata, grupa građana i stranaka nacionalnih manjina i osnaživati komunikaciju lokalnih sa nacionalnim odborima političkih subjekata (koji po pravilu imaju više informacija i znanja). Monitoring koji sprovode Agencija, ali i organizacije civilnog društva važan je preduslov da se uoče nepravilnosti, ukaže na njih i da se ponude preporuke za unapređenje čitavog procesa. ■

11. Za analizu 2012. godine, koristimo podatke iz *Prvog izveštaja o kontroli troškova političkih subjekata – izborne kampanje 2012. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2013.



Doc. dr Miloš Bešić

Docent Fakulteta političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

✉ besicmilos@yahoo.com

ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA U FUNKCIJI LOKALNIH IZBORA

Osnovno pitanje koje od pojave istraživanja javnog menja opterećuje politički zainteresovanu javnost jeste da li i u kojoj meri objavljivanje rezultata javnog mnjenja utiče na samo raspoloženje birača i rezultate izborne utakmice

straživanja javnog mnjenja na lokalnim izborima, u osnovi, ne razlikuju se od korišćenja istraživanja na drugim nivoima, recimo državnom ili pokrajinskom. Sama svrha istraživanja se određuje s obzirom na potrebe naručioca, a to je najčešće određena politička partija, i/ili neki prominentni pojedinac koji se u ulozi aktera uključuje u izbornu utakmicu. Ređe to mogu biti mediji ili neki međunarodni akteri koji su zainteresovani za izbornu utakmicu. Osnovna svrha svih istraživanja javnog mnjenja uoči izbornog ciklusa jeste merenje rejtinga i poverenja koje glasači iskazuju u odnosu na određenu političku partiju sa ciljem da se pospeši politička kampanja i, shodno tome, rezultat na predstojećim izborima. Akteri (partije/pojedinci) naručuju istraživanja koja imaju nekoliko uobičajenih, a ponekad i neke specifične ciljeve. Ove ciljeve ćemo ukratko objasniti u narednim redovima.

Prvi cilj¹ istraživanja javnog mnjenja jeste **merenje rejtinga partija**. Korišćenjem slučajnog uzorka² i poštovanjem određene metodološke procedure, od ispitanika se dobija odgovor na pitanje za koga bi glasali na izborima. Nakon prikupljenih podataka od velikog broja ispitanika³, dobijeni podaci se analiziraju na realizo- >>>

1. Redosled ciljeva u ovom izlaganju ne znači nužno da su ciljevi hijerarhijski poređani (mada uglavnom odgovaraju prioritetima na osnovu istraživačkog iskustva autora teksta).
2. Gallup, A. M., & Newport, F., eds. *The Gallup Poll: Public Opinion 2009*. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
3. Broj ispitanika varira u zavisnosti od velikog broja faktora (preciznost, ekonomičnost, razuđenost lokalnog područja itd.). Najčešće se taj broj na lokalnim izborima kreće od 750 do 1200.

vanom reprezentativnom uzorku, te se na ovaj način meri rejting političkih partija i/ili drugih učesnika u izbornoj utakmici. Sam podatak o rejtingu, naravno, najčešće je od ključnog značaja za političke aktere, tj. naručioca istraživanja.

Drugi cilj je merenje **broja verovatnih glasača**⁴. Naime, mora se praviti razlika između iskazanog odgovora ispitanika u anketi da će glasati za neku partiju, i njegove spremnosti da na izborima to zaista i učini. Postoje glasači koji su snažno identifikovani sa partijom/liderom i koji su veoma motivisani da izađu na birališta, ali postoje i oni kojima to na njihovoj 'mentalnoj listi' prioriteta nije naročito važno. Ovi drugi bi glasali za određenu partiju, ali je, zbog niske motivacije, pitanje da li će na eventualnim izborima to zaista i učiniti ili će pak iz različitih razloga apstinirati na izborima. Od izlaznosti, odnosno apstinencije neke od navedenih kategorija glasača neretko zavisi i ishod izbora.

Treći cilj je **merenje stavova** prema partiji, njenoj politici i/ili njenom delovanju. U ovom segmentu, na osnovu istraživanja se dolazi do saznanja o tome koji su to ključni razlozi da glasači imaju pozitivne, negativne ili neutralne stavove o partiji. Podatak je instrumentalnog karaktera zato što neretko omogućava da se određenom intervencijom, diskurzivnom

praksom, i/ili aktivnostima partije umanje negativni i pospeše pozitivni stavovi birača, a sve s ciljem povećanja rejtinga partije.

Četvrto, istraživanjima se meri raspoloženje birača **s obzirom na određene demografske karakteristike**⁵. Ovaj podatak obezbeđuje informacije o stepenu podrške koji ima određena politička partija od strane različitih demografskih kategorija. Npr. meri se razlika u podršci između onih koji žive u gradskoj i seoskoj sredini, razlika između obrazovanih i manje obrazovanih, razlika između onih sa višim i nižim prihodima itd. Jednostavnim statističkom analizom podataka mogu se formirati i određene kohorte koje su predmet posebnog interesovanja (npr. kohorta: niže obrazovane žene koje žive u ruralnom području opštine). Na osnovu ovog podatka, u instrumentalnom smislu, u samoj kampanji, politička partija se usmerava⁶ na određene demografske kategorije kako bi poboljšala svoj rejting.

Peto, istraživanje javnog mnjenja je ujedno i **istraživanje konkurencije**, marketinški rečeno. Naime, na osnovu podataka dobijenih istraživanjem sve informacije, s obzirom na ciljeve koje smo gore naveli, dobijaju se ne samo za vlastitu, nego i za ostale, uključujući i konkurentske partije. Ove informacije, takođe, mogu da se upotrebe u kampanji, najčešće insistiranjem na slabostima ili negiranjem

prednosti konkurencije koje su (slabosti/prednosti) utvrđene na osnovu stavova glasača u samom istraživanju.

Šesto, utvrđuju se **stavovi glasača o pojedinim pitanjima koja su predmet kampanje**. Svaka sredina, u ovom slučaju lokalna, opterećena je nekim specifičnim problemima. Ovi problemi kategorijski mogu biti ekonomski, politički, socijalni, kulturni itd. Istraživanjem se utvrđuje koji su to problemi ključni, i naravno, utvrđuje se hijerarhija tih problema. U uslovima održavanja lokalnih izbora to mogu biti problemi kao što su npr. premeštanje autobuske stanice, rešavanje problema nekog specifičnog (važnog preduzeća), problem parkinga u pojedinim delovima grada; uopšteno, utvrđujemo koji sve to lokalni problemi najviše opterećuju građane te opštine. Opet, konsekvantno, politička partija koja koristi rezultate istraživanja predlaže rešenja za ključne probleme radi povećanja podrške na izborima.

Sedmo, istraživanja javnog mnjenja se neretko koriste pre same izborne utakmice kako bi se **kampanja formatirala i približila stavovima glasača**⁷. Najčešće se, na lokalnom nivou, meri rejting potencijalnih kandidata na listama odbornika i, posebno, meri se rejting potencijalnog nosioca liste. Na osnovu dobijenih podataka, bira se nosilac liste koji, zahva-

4. Erikson, R. S., Panagopoulos, C., & Wlezien, C. "Likely (and unlikely) voters and the assessment of campaign dynamics". *Public Opinion Quarterly*, 2004, str. 588-601.

5. Uobičajen termin je *rejting u odnosu na 'stratume'*.

6. Najčešće se za ovo usmeravanje koristi termin *targetiranje*.

7. Na osnovu ovog aspekta istraživanja se neretko tvrdi da politički lideri više i nisu 'lideri' u pravom smislu, već su pre oni koji 'slede' većinsko mnjenje.

8. Ova potencijalna promena partije za koju birači glasaju zove se *volatilnost*.

9. Procena je npr. da je preko 85% biračkog tela u SAD opredeljeno za republikance, odnosno demokrate nezavisno od političke kampanje. Kampanja se, prema tome, efektivno odnosi samo na 15-tak odsto biračkog tela, koje faktički odlučuje o izbornom rezultatu. U Grčkoj, u kojoj je glasanje obaveza a ne pravo, sa izuzetkom prethodnih izbora, procenjivalo se da je samo 7-8% glasača zaista predmet kampanje, dok su svi ostali unapred opredeljeni za jednu od dve dominantne partije (PASOK i ND). Procena autora ovog teksta je da npr. u susednoj Crnoj Gori taj broj nije veći od 10-ak odsto.

Ijujući boljem rejtingu u odnosu na ostale lokalne stranačke prvake, ima šansu da pospeši izborni rezultat.

Osmo, istraživanja se koriste radi testiranja **određenih mogućih rešenja i ponudjenih modela u samoj izornoj utakmici.**

Tipičan primer je da se u istraživanju ispitanicima ponudi nekoliko potencijalnih slogana, a sami građani se opredeljuju za onaj koji im se najviše dopada. Takođe, za ključne probleme u lokalnoj sredini mogu se ispitanicima predložiti moguća rešenja nekog gorućeg problema (parking, npr.), te se tako dobija podatak koje bi od tih rešenja građani najradije podržali. Na ovaj način se, zapravo, istraživanjem partija približava građanima i jednako koristi njihove preferencijale u marketinške svrhe.

Deveto, na lokalnom nivou istraživanjem se utvrđuje **preferencijal glasača na lokalnom nivou u odnosu na nacionalni nivo, kao i diskrepanca u podršci stranačkom lideru na nacionalnom nivou u odnosu na referentnu podršku lokalnog lidera.** Na osnovu utvrđivanja ove dve diskrepance, prilagođava se i strategija kampanje na lokalnom nivou. Naime, ukoliko je rejting stranke znatno viši na nacionalnom nego na lokalnom nivou, u kampanji se stranka predstavlja kao deo 'celine', tj. kao ekspozitura nacionalne stranke. Ukoliko, naprotiv, partija na lokalnom nivou uživa veći stepen podrške

u odnosu na nacionalni rejting, stranka se u kampanji 'odvaja' od nacionalnog nivoa. Isto tako, ako lider stranke na nacionalnom nivou ima znatno viši stepen podrške u odnosu na lokalnog stranačkog lidera, onda se u kampanji maksimalno koristi kapacitet nacionalnog lidera kao 'zaštitnog lica' stranke na izborima. Ukoliko, međutim, lokalni stranački lider uživa viši rejting u lokalnoj sredini u odnosu na lidera stranke na nacionalnom nivou, onda se kampanja personalizuje i fokusira na lokalnog lidera.

Deseto, pre izbora i pre kampanje, veliki broj građana je već opredeljen da li će i za koga glasati. Ovo je tzv. 'čvrsto' biračko telo svake partije. Usmeravati kampanju na birače koji su već čvrsto opredeljeni za partije sa kojima su identifikovani nije preporučljivo jer je veoma teško promeniti njihovo opredeljenje⁸. Međutim, izvan i iza onih koji su čvrsto opredeljeni, kao i onih koji su izvesno apstinenti na izborima (nezainteresovani za izbornu participaciju), postoje glasači koji snažno reaguju na političku kampanju. To su uglavnom glasači koji nemaju snažna ideološka opredeljenja, već reaguju situaciono od izbora do izbora. Sama reakcija zavisi od velikog broja faktora, ali uglavnom su to faktori koji se tiču vizuelnog identiteta kampanje, slogana i lidera koji tu kampanju vodi⁹. **Istraživanja mogu relativno precizno da odrede**

broj ovih glasača, kao i da utvrde koje bi to strategije kampanje bile najefikasnije kako bi se pridobio njihov glas.

Ova mogućnost koju istraživanje otvara je neretko ključni faktor za pobjedu na izborima.

Jedanaesto, **istraživanjima se može meriti efektivnost korišćenja različitih medija tokom kampanje**¹⁰.

Kao što je poznato, u samoj kampanji se koriste različiti mediji (TV, plakati, bilbordi, pamfleti, radio, internet itd.). Političke partije se trude da ključne političke poruke prenesu biračima preko različitih medija kako bi pospešili efektivnost tih poruka. Istraživanjem se može utvrditi koji su mediji bili ključni da potencijalni birače 'prime poruku' od partije. U odnosu na te informacije se nastavak kampanje optimizuje kako bi se što efikasnije i što ekonomičnije poslala željena poruka biračima.

Dizajn istraživanja

Dizajn istraživanja uoči izborne utakmice može biti različit. Dizajn podrazumeva čitav niz aspekata koje ne možemo u celini obuhvatiti ovim tekstom, te ćemo se toga fokusirati na nekoliko ključnih.

Najpre, razlikujemo tzv. **kros-sekciona i longitudinalna istraživanja**¹¹. Kros-sekciona istraživanja jesu zapravo presek stanja. Ona se realizuju samo jednom, detektuju određeno stanje i ne ponavljaju

>>>

10. Freedman, P., & Goldstein, K., "Measuring media exposure and the effects of negative campaign ads," *American journal of political Science*, 1999, str. 1189–1208.

11. Rindfleisch, A., Malter, A. J., Ganesan, S., & Moorman, C., "Cross-sectional versus longitudinal survey research: Concepts, findings, and guidelines," *Journal of Marketing Research*, 45(3), 2008, str. 261–279.

se. Za razliku od kros-sekcionih, longitudinalna istraživanja podrazumevaju da se istraživanje ponavlja u određenim vremenskim intervalima (najčešće na deset dana). Ova vrsta istraživanja ima znatno viši kapacitet za same političke partije koje ta istraživanja naručuju. Tačnije, longitudinalnim istraživanjima¹² se utvrđuju promene u raspoloženju i stavovima birača tokom izborne utakmice. Najpre, u svakom sledećem istraživačkom ciklusu se utvrđuje rejting partija što obezbeđuje solidnu predikciju izbornih rezultata pred same izbore. Drugo, utvrđuje se koji faktori u kampanji utiču pozitivno ili negativno na rejting određene partije, te se u skladu sa ovim podacima kampanja prilagođava/usmerava u pravcu koji potencijalno pospešuje krajnji rezultat. Ovo naročito važi u situacijama kada lokalni političari/partije, na osnovu procena izbornih štabova, odluče da u kampanji povuku neki radikalniji potez (npr. oštar napad na protivnike, ili predlog nekog radikalnog rešenja za opštinu i sl.). Nakon što se u kampanji iniciraju ovi radikalni potezi, zahvaljujući longitudinalnim istraživanjima, moguće je utvrditi efekat ovih poteza. U odnosu na ova saznanja se u nastavku kampanje 'povučeni potezi' pojačavaju, umanjuju ili preusmeravaju¹³.

Metodološki razlikujemo dva osnovna tipa istraživanja sa stanovišta načina na koji se podaci prikupljaju. Prvo, i najče-

šće, to je **anketiranje 'licem u lice'**. Kada realizujemo ovaj tip istraživanja, podaci se prikupljaju od ispitanika direktnim odlaskom na adresu ispitanika. Drugo, to je **telefonska anketa**, tzv. CATI¹⁴ istraživanje¹⁵. Ovaj tip istraživanja je poslednjih godina sve učestaliji, a sva je prilika da će se taj trend nastaviti. Prilikom realizacije ovog tipa istraživanja korišćenjem računara i specijalizovanog softvera¹⁶ obučeni anketari putem telefona stupaju u kontakt sa ispitanicima i dobijaju odgovore na postavljena pitanja. Prednosti anketiranja licem u lice su: viši 'response rate'¹⁷, veća količina dobijenih informacija, korišćenje vizuelnih pitanja/skala za merenje stavova i dobijanje dodatnih informacija na osnovu iskustva direktnog kontakta između anketara i ispitanika. Prednosti telefonskih anketa su: ekonomičnost (niži troškovi) i brzina dobijenih podataka. Najveća prednost CATI jeste u brzini i lakoći praćenja trendova, te u brzom merenju reakcije birača na neke konkretne poteze i/ili dešavanja u samoj kampanji. Osim ova dva tipa, postoje i internet istraživanja (prikupljanje podataka preko sajta ili mejlom) i istraživanje socijalnih mreža. No, ova dva tipa istraživanja su u nas još uvek u povoju, Ona se mogu koristiti za neke posebne svrhe, ali teško da u ovom trenutku mogu da ispunе strože metodološke kriterijume (preciznost, reprezentativnost, pouzdanost, objektivnost).

Neki metodološki problemi istraživanja

Istraživanje javnog mnjenja može biti opterećeno određenim problemima metodološkog karaktera. Od anticipacije i rešavanja ovih problema umnogome zavisi kvalitet i preciznost podataka dobijenih istraživanjem. Na ovom mestu mi ćemo napomenuti samo nekoliko problema ovog tipa koji najviše opterećuju praksu istraživanja javnog mnjenja u našim uslovima. Ključni metodološki problemi su: proces uzorkovanja, kvalitet terenskog prikupljanja podataka, response rate, instrumentalizacija (koja pitanja su postavljena, na koji način i kakvim redosledom). Prva dva problema (uzorkovanje i terensko prikupljanje podataka) spadaju u uže metodološke probleme i mogu se kontrolisati znanjem, iskustvom i procedurama glavnog istraživača. Potonja dva problema (response rate i instrument), međutim, predstavljaju posebne probleme te ćemo ih kratko elaborirati.

Najveći problem sa učestvovanjem u anketiranju (response rate) jeste u tome što ispitanici izražavaju različit stepen spremnosti/prihvatanja da se učestvuje u istraživanju. Pri tome, problem je u tome što neprihvatanje ankete najčešće nije slučajno distribuirano, već zapravo pristalice određenih političkih partija češće, odno-

12. U osnovi postoje tri vrste longitudinalnih istraživanja: panel istraživanja, studije trenda i studije kohorti. Ovaj poslednji tip je relativno redak u našim uslovima. Panel istraživanja su poželjna, ali su opet neekonomična i metodološki složena. Najčešći slučaj u našim uslovima jesu studije trenda. Ovaj tip longitudinalnih istraživanja podrazumeva da se istraživanja realizuju u određenim vremenskim intervalima, a da se za svako pojedino istraživanje koristi ista procedura uzorkovanja, pri čemu sami ispitanici koji učestvuju u istraživanju nisu isti.

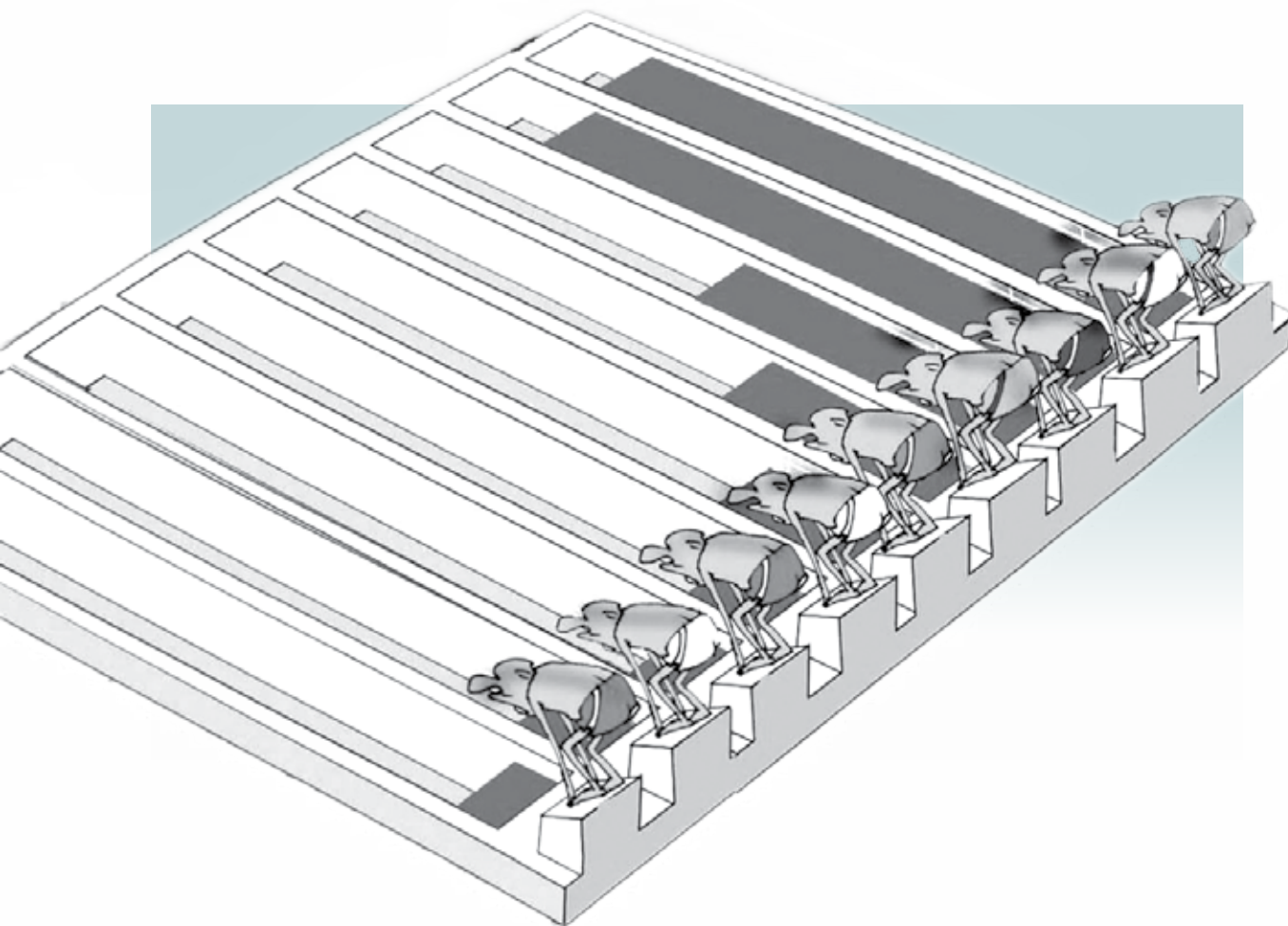
13. Npr, ako se pokazao da direktan 'napad' na političke suparnike daje rezultate i povećava rejting, sa time će se nastaviti. Ako se, međutim, na osnovu longitudinalnog istraživanja, pokazalo da to nije slučaj, sa tim će se prestati i kampanja će se usmeriti u nekom drugom pravcu.

14. Engl. *Computer-Assisted Telephone Interviewing*.

15. De Leeuw, E. D., *Data Quality in Mail, Telephone and Face to Face Surveys*, TT Publikaties, Plantage Daklaan 40, 1018CN Amsterdam, 1992.

16. Računari i softver omogućavaju RDD (*Random Digit Dialing*), kojim se obezbeđuje slučajni izbor ispitanika, kao i skladištenje (*imputing*) podataka dobijenih telefonskim anketiranjem.

17. Stepenu u kome su ispitanici spremni da učestvuju u anketiranju.



sno ređe izražavaju kooperativnost u pogledu učešća u anketiranju. Razlog ove neujednačenosti može biti ne sama partijska preferencija, nego i pripadanje određenim demografskim grupama (npr. obrazovani češće po pravilu prihvataju anketu od manje

obrazovanih ispitanika). Sama demografska distorzija realizovanog uzorka po pravilu se reflektuje i na distorziju u podršci određenih partija, s obzirom na to da postoje razlike u stepenu podrške određenim partijama na osnovu demografskih kriterijuma (npr. manje

obrazovani glasači češće glasaju za vladajuću partiju od obrazovanijih). Način na koji se ovaj problem rešava jeste uvođenje tzv poststratifikacionog ponderisanja¹⁸ koje ima za cilj da 'koriguje' devijacije koje su se desile usled odbijanja da se učestvuje >>>

18. Jednostavno, ukoliko je npr. neka demografska grupacija manje zastupljena u uzorku za recimo 15%, onda se svaki ispitanik iz ove grupacije koji je učestvovao u anketi množi sa 1.15.

u anketi¹⁹. Međutim, i u ovom slučaju ostaje opasnost od manjka preciznosti zato što oni koji su odbijali anketu, iako pripadaju određenoj demografskoj skupini, i dalje mogu biti suštinski različiti od onih koji su pripadnici te skupine, a prihvatili su da budu anketirani.

Takođe, problem neprihvatanja ankete može biti tzv. 'spirala tišine'²⁰. Naime, dešava se da oni ispitanici koji su svesni da je njihovo mišljenje drugačije od većine ne žele da učestvuju u anketiranju zato što mogu potencijalno da dožive osudu/izolaciju zbog svoje različitosti. Na ovaj način je preciznost merenja dovedena u pitanje. Komplementaran problem spirali tišine jeste i 'mimikrija'. U praksi se dešava da ispitanici izražavaju stav za koji znaju da je saglasan većinskom stavu, iako to nije njihov lični stav²¹. Konsekventno, na ovaj način se potencijalno ugrožava preciznost merenja.

Istraživanja javnog mnjenja kao instrument za prikupljanje podataka koriste upitnik. U takvom upitniku su sadržana pitanja na koje ispitanici odgovaraju, a kasnije se, na osnovu odgovora, podaci analiziraju korišćenjem različitih metoda i tehnika. Problem preciznosti i pouzdanosti dobijenih odgovora neretko može biti

proizvod loše i/ili pogrešno postavljenih pitanja²² ili pak redosleda kojim su pitanja postavljena²³.

Poseban metodološki problem jeste 'vremenski raspon' (tajming) u kome se vrše istraživanja uoči kampanje. Naime, u praksi se istraživanja moraju realizovati u kratkom roku jer su podaci potrebni trenutno, a ne nakon recimo nedelju dana. Kratak vremenski okvir u okviru kojeg se mora sprovesti istraživanje u velikoj meri povećava rizik da se dobiju podaci koji su manjeg kvaliteta (jednostavno, povećava se verovatnoća da se naprave neki metodološki propusti).

Objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnjenja u medijima

Najveći broj istraživanja, naročito na lokalnom nivou, ne objavljuje se u medijima, već ova istraživanja naprosto služe za potrebe naručioca/partije²⁴. Međutim, neretko se dešava da se podaci istraživanja objave u medijima. Nekada mediji 'tajnim kanalima' dođu do podataka koje objave, a nekada to uradi neko od partijskih aktera sa namerom, ali se on 'ukriva' da je dao podatke medijima. Nekada, međutim, sam naručilac (partija) ili agencija koja je realizovala istraživanje javno objave rezultate istra-

živanja putem medija. Mi ćemo se ovom prilikom baviti samo ovim potonjim slučajem s obzirom na to da su prva dva slučaja retka i imaju manji uticaj na biračko telo.

Osnovno pitanje koje od pojave istraživanja javnog menja opterećuje politički zainteresovanu javnost jeste: **da li i u kojoj meri objavljivanje rezultata javnog mnjenja utiče na samo raspoloženje birača i rezultate izborne utakmice?** Iako, na osnovu komparativne prakse, literature i relevantnih istraživanja, postoje drugačija gledišta, ono što se može generalizovati kao postojeće znanje u ovom pogledu opisaćemo u narednim redovima.²⁵

Prvo, objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnjenja ni na koji način ne utiče na raspoloženje čvrsto opredeljenih glasača. Drugim rečima, oni koji su čvrsto opredeljeni za jednu partiju, neće promeniti stav zato što istraživanje ukazuje na to da njihova partija ima viši, odnosno niži rejting.

Drugo, ukoliko su rezultati istraživanja javnog mnjenja takvi da ukazuju na to da su dve ključne stranke podjednake snage, kao rezultat imaćemo viši stepen mobilizacije predstavnika ove dve stran-

19. Bešić, M., „Kritičko preispitivanje nekih metodoloških aspekata društvenih istraživanja u Srbiji“, u: *Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*, Friedih Ebert Stiftung, CSSD, CeSID, Beograd, 2011.

20. Noelle-Neumann, Elisabeth, „The spiral of silence: a theory of public opinion“, *Journal of Communication* 24 (2), 1974, str. 43–51 i Scheufele D. A, Moy, P., „Twenty-five years of the spiral of silence: A conceptual review and empirical outlook“, *International Journal of Public Opinion Research* 12 (1), 2000, str. 3–28.

21. Može se naslutiti da, usled ovog problema, ovih dana mereni rejting vladajuće SNS nije tako visok kao što istraživanja pokazuju.

22. Npr. pitanje: „Da li podržavate trenutnog gradonačelnika ili biste glasali da se on promeni?“; ponuđeni odgovori su: 1) da 2) ne.

23. Npr. prvo pitamo za razloge zbog kojih ispitanici imaju negativan stav prema određenom političaru, a tek onda ih pitamo kakav stav imaju o tom političaru.

24. Osim, naravno kada je naručilac neka medijska kuća i kada se to istraživanje naručuje posebno za potrebe objavljivanja od strane tog medija. Ova praksa na lokalnom nivou je, međutim, veoma retka.

25. Watts, D. J., & Dodds, P. S., „Influentials, networks, and public opinion formation“, *Journal of consumer research*, 34(4), 2007, str. 441 i Diggs-Brown, B., *Cengage Advantage Books: Strategic Public Relations: An Audience-Focused Approach*, Cengage Learning, 2011.

ke, što konsekventno može povećati izlaznost na izborima.

Treće, ukoliko rezultati istraživanja predstavljani u medijima ukazuju na to da je jedna stranka po trenutnom rejtingu daleko ispred svojih rivala, istraživanje može da utiče na niži stepen izlaznosti glasača koji bi inače glasali protiv njih, zato što, uvereni da partije za koje glasaju gube izbore, oni gube motivaciju da učestvuju u izbornoj utakmici²⁶.

Četvrto, i opozitno prethodnom, viši rejting partije koja u tom trenutku uživa najveći stepen poverenja, može da deluje demotivišuće u odnosu na one koji su spremni da glasaju za tu partiju zbog uverenja da partija za koju glasaju pobeđuje na izborima, te nema potrebe da oni lično troše vreme i energiju izlaskom na birališta.

Peto, ukoliko je partija za koju su trenutno opredeljeni glasači na osnovu objavljenog istraživanja na granici cenzusa, moguće je da se potencijalni glasači te partije predomisle i opredele za prvu 'srodnu' partiju koja ima bolji rejting kako njihov glas ne bi bio uzaludan.

U svakom slučaju, na osnovu iskustva autora teksta, objavljivanje rezultata javnog mnjenja u našim uslovima ima znat-

no manji uticaj na biračko telo nego što se to često tvrdi. Međutim, neretko ovaj efekat, koji bi, iako postoji, bio trenutnog karaktera, postaje snažniji samo zato što stranački prvaci i ključni politički akteri tome posvećuju posebnu pažnju. Ukoliko nakon objavljivanja sami stranački glasnogovornici o tome diskutuju, to osporavaju, negiraju, potenciraju i sl., onda se efekat pojačava. Razumljivo je da ovo žele oni politički akteri kojima odgovara objavljeni rejting, ali je nerazumljivo i kontraproduktivno kada to rade akteri kojima rejting ne odgovara. Insistiranje na objavljenim podacima koji ukazuju na nizak rejting neke partije od strane samih predstavnika te partije, pokazuje slabost te partije i nanosi joj štetu veću nego samo objavljivanje podataka. Marketinško pravilo za političke partije i njihove predstavnike, naročito u samoj izbornoj utakmici, jeste: **nikada ne komentariši objavljene podatke istraživanja javnog mnjenja**. Ovo osnovno pravilo, na žalost, sami akteri često prekrše.

Pitanje javnih politika usmerenih na lokalne izbore

U komparativnoj praksi ne postoje posebne javne politike koje se tiču istraživanja javnog mnjenja tokom lokalnih izbora. Postoji, međutim, set standarda i važećih praksi koje mogu biti predmet šire for-

mulisanih javnih politika. Lokalni izbori, po svojoj demokratskoj funkciji i izbornim pravilima, suštinski se ne razlikuju od izbora na drugim nivoima. Osnovni ciljevi javnih politika u ovom pogledu usmereni su na obezbeđivanje uslova za ravnopravnu izbornu utakmicu svih aktera koji učestvuju na izborima. Ukoliko bi se formirale javne politike u ovom području, onda bi bilo nužno da se važeći demokratski standardi i dobra praksa demokratski razvijenijih sredina formalizuju u pisanom obliku. U tom smislu, ključno bi bilo da javne politike budu usmerene na nekoliko suštinskih aspekata koje predstavljamo u narednim redovima.

1. Bilo bi sasvim poželjno da agencije i organizacije koje se bave istraživanjima i objavljuju istraživanja javnog mnjenja budu na određeni način akreditovane. Naime, u praksi se dešava da se neke agencije formiraju i/ili pojavljuju u samo jednom izbornom ciklusu, kako bi objavljivanje rezultata uticalo na raspoloženje birača. Nakon tih izbora, agencija koja je objavljivala istraživanja jednostavno nestane. Pri tome, ne postoji nikakav profesionalni standard, dozvola, akreditacija koja agenciju obavezuje na profesionalizam. Dakle, isto kao što postoje standardi za medije u >>>

26. Tipičan je primer izbora u Srbiji 2014. godine, koji u velikoj meri objašnjava ubedljivu pobedu SNS.

- izbornom procesu (koji se, nažalost, neretko ne poštuju), treba obezbediti da nadležna tela i/ili profesionalna udruženja regulišu profesionalnu etiku i standarde po kojima agencije imaju obavezu da rade i objavljuju podatke dobijene istraživanjima.
2. Javne politike bi trebalo da insistiraju na konkretnim instrumentima i merama, posredstvom kojih bi se obezbedilo da mediji u potpunosti informišu javnost o rezultatima istraživanja javnog mnjenja. Svako istraživanje obiluje podacima. Najčešći oblik manipulacije objavljenim podacima u izbornoj trci jeste slučaj u kom agencija/mediji objavljuju samo one podatke koji 'nekom' odgovaraju²⁷, dok se neki drugi podaci skrivaju od javnosti. Ovakvim selektivnim pristupom objavljenih podataka utiče se na formiranje stavova glasača. Drugim rečima, javne politike bi morale da obezbede da se, ukoliko se istraživanje objavljuje, onda objave svi dobijeni podaci u celini.
 3. U formulisanju mera javnih politika, kada je reč o istraživanjima javnog mnjenja, treba insistirati na objavljivanju toga ko je naručilac istraživanja. Neretko se na lokalnom nivou pojavljuju neki rezultati istraživanja za koje se ne zna ko je naručilac. Ovo je neprihvatljivo, zato što naručilac istraživanja može da usmerava ciljeve, tok i rezultate istraživanja. Prema tome, ako se istraživanje objavljuje, onda se mora znati ne samo ko je istraživanje obavio, nego ko je to istraživanje i naručio.
 4. U formulisanju javnih politika koje treba da regulišu praksu istraživanja javnog mnjenja bitno je da se objave svi relevantni metodološki postupci, kao i relevantni statistički kalkulusi zarad zaštite integriteta istraživanja. Minimalno, mora se objaviti kako je uzorak formiran i koliko je ispitanika učestvovalo u istraživanju. Ovi podaci su važni, zato što od načina uzorkovanja i broja ispitanika zavisi preciznost merenja. Isto tako, mora se objaviti koji su sve bili ciljevi istraživanja, kakav instrument je korišćen, te kolika je statistička standardna greška merenja.
 5. Sa druge strane, istraživanja javnog mnjenja na lokalnu, kao i objavljivanje ovih istraživanja, neretko je predmet političke debate na izborima. Istraživači i agencije su po pravilu predmet napada političara i partija koji osporavaju dobijene rezultate. Dakle, kao što javne politike treba da zaštite interes javnosti kada je reč o standardima istraživanja, tako moraju zaštititi i integritet i pravo agencija i istraživača da obavljaju istraživanja i objavljuju rezultate istraživanja. U uslovima parohijalne i pseudodemokratske političke kulture, naročito na lokalnu, mora se legitimizovati praksa istraživanja javnog mnjenja zato što, prvo, javnost ima pravo da bude informisana i, drugo, zato što su istraživanja i objavljivanje rezultata tih istraživanja sastavni deo izborne prakse u svim razvijenim demokratskim sredinama. ■

27. Npr. istraživanje je obuhvatilo merenje rejtinga stranaka i ocenu rada javnih lokalnih preduzeća. U medijima se objavi podatak o rejtingu partija, ali se ne objavljuje kako su građani ocenili javna preduzeća (ili obrnuto, sve jedno).



Milan Sitarski

Član stručnog tima Instituta
za društveno-politička istraživanja (IDPI)
iz Mostara, BiH

✉ milan.sitarski@idpi.ba

GLASANJE VAN KONTROLISANIH USLOVA

Komparativna analiza glasanja na daljinu i elektronskog glasanja

U nedostatku ujednačenih procedura i kriterijuma, puna primena elektronskog glasanja se može ostvariti jedino uvažavanjem raspoloživih tehničkih i organizacionih kapaciteta nadležnih organa.

Uvođenje novih metoda i procedura glasanja treba temeljno pripremiti kako bi se izbegle sumnje u izbornu manipulaciju i pad poverenja građana u izborni proces

Mnoge demokratske zemlje Evrope i sveta imaju veliki broj građana koji, iz trenutno postojećih ekonomskih ili ranije postojećih političkih razloga, ne žive u svojoj zemlji, mada u njoj uživaju biračka prava. Neke zemlje su dodelile biračko pravo i pripadnicima nacija kojima su matične države, a koji žive van državnih granica. Postoje značajna neslaganja oko vremenskog okvira u kome osobe koje su napustile zemlju i njihovi potomci mogu pretendovati na uživanje izbornih prava u zemlji porekla, jer mnogi od njih, u skladu sa propisima zemlje prijema, u prvoj ili kasnijim generacijama stiču i u njoj građanska i politička prava. Osnovno pitanje je, dakle, da li oni ta prava mogu uživati u državi prijema, u kojoj žive i privređuju, kojoj plaćaju dažbine i od čijih organa vlasti i njihovih odluka direktno zavise, uz njihovo istovremeno uživanje i u državi rođenja ili porekla. U slučaju dodeljivanja prava glasa u matičnoj zemlji pripadnicima nacionalnih manjina takođe se javlja problem glasanja u dve zemlje.

Veliki broj pripadnika svake od pomenutih kategorija dijaspore nema efektivnu mogućnost da u vreme održavanja izbora fizički dođe na teritoriju zemlje u kojoj uživa biračko pravo, pa je jedini način da im se omogući korišćenje biračkog prava – omogućavanje glasanja izvan teritorije države u kojoj imaju prebivalište. Ovaj problem pogađa i birače koji unutar iste države žive i rade daleko od mesta u kome ostvaruju biračko pravo.

Izazovi glasanja na daljinu

Glasanje van biračkog mesta se primenjuje u mnogim starijim, ali i novim demokratijama, kako bi se povećala participacija birača, uključujući i one iz dijaspore. Najvažniji problem je autentifikacija birača, kako oni ne bi mogli svoje biračko pravo da iskoriste više puta, kao i >>>

da bi se sprečilo glasanje lica koja nemaju biračko pravo. Kada su zahtevi koje građanin mora ispuniti za ostvarivanje biračkog prava van biračkog mesta blaži, procenat glasača na daljinu može biti znatan. U Finskoj je na parlamentarnim izborima 2015. bilo 32,3% takvih glasača¹.

Glasanjem na daljinu se najlakše administrira u slučaju izbora po proporcionalnom sistemu, sa izbornim listama na nacionalnom nivou, kada se svi glasovi sabiraju i obračunavaju na jednom mestu. Najteže je pri izborima po većinskom sistemu sa jednomandatnim izbornim jedinicama, što podrazumeva sabiranje glasova sa raznih mesta u izborne jedinice. Tada na diplomatsko-konzularna predstavništva (DKP) pada teret distribucije glasačkih listića biračima, zavisno od izborne jedinice u kojoj glasaju, kao i distribucije listića odgovarajućim izbornim jedinicama po završetku izbora. Može se formirati posebna izborna jedinica, odnosno jedinice za glasove dijaspore (Hrvatska). Još veći problemi se mogu javiti pri sprovođenju lokalnih izbora.

Ako se listići distribuiraju poštom, brzina pružanja poštanskih usluga utiče na dinamiku obračunavanja i objavljivanja izbornih rezultata. Ovaj problem se može rešiti omogućavanjem glasanja na daljinu pre samog izbornog dana, ali bez mogućnosti objavljivanja rezultata izbora u dijaspori pre zatvaranja birališta u matici, kako glasanje dijaspore ne bi uticalo na opredeljivanje birača u matičnoj zemlji. U Kanadi birači koji žive u inostranstvu šalju aplikacioni formular i kopiju pasoša agenciji Federalnog Parlamenta *Elections Canada*, koja im poštom šalje glasačke listiće, a oni ih vraćaju u kovertama bez ikakvih oznaka, koje zatvaraju u veći kovertat sa svojim imenom, imenom izbor-

ne jedinice i potpisom koji omogućava autentifikaciju. Ovakav postupak čuva tajnost glasanja, a glasanje dijaspore koje znatno prethodi glasanju u matici omogućava identifikaciju svih glasova datih van zemlje i sprečavanje birača koji su ih dali da ponovo glasaju.

Pokušaj uspostavljanja standarda glasanja na daljinu

Po Izveštaju Venecijanske komisije o kompatibilnosti glasanja na daljinu i elektronskog glasanja sa standardima Saveta Evrope iz 2004, glasanje poštom može biti dozvoljeno samo tamo gde je poštanska služba bezbedna i pouzdana u smislu dovoljno dobre organizovanosti i tehničke opremljenosti, ali i nezavisnosti i otpornosti na pritiske sa ciljem promene iskazane volje birača². Među kategorijama birača kojima se takvo glasanje može dozvoliti pominju se i birači koji žive u inostranstvu, a predlaže se njihovo glasanje makar nekoliko dana pre izbora u matici. Naglašava se da svaki birač mora da dokaže svoje biračko pravo, da njegov glas mora biti registrovan i autentičan, kao i tajnan, a da ceo sistem glasanja mora biti transparentan, tj. da se ispravnost njegovog funkcionisanja uvek može proveriti. U slučaju mehaničkog i elektronskog glasanja zahteva se i mogućnost da birač proveri svoj glas odmah pošto ga je dao, kao i da ga koriguje u slučaju greške, i to bez ikakve povrede tajnosti glasanja. Radi eventualne dodatne verifikacije glasova ili njihovog ponovnog brojanja, traži se da glasačke mašine imaju mogućnost arhiviranja i štampanja listića, koji onda moraju biti smešteni u zapečaćene neprovidne kutije, koje moraju omogućavati mešanje listića, kako se ne bi moglo utvrditi koji su glasovi dati na početku ili na kraju izbornog procesa. Zahteva se

da sistemi za mehaničko ili elektronsko glasanje budu funkcionalno nezavisni od svih ostalih sistema i otporni na eventualne kvarove softvera i hardvera.

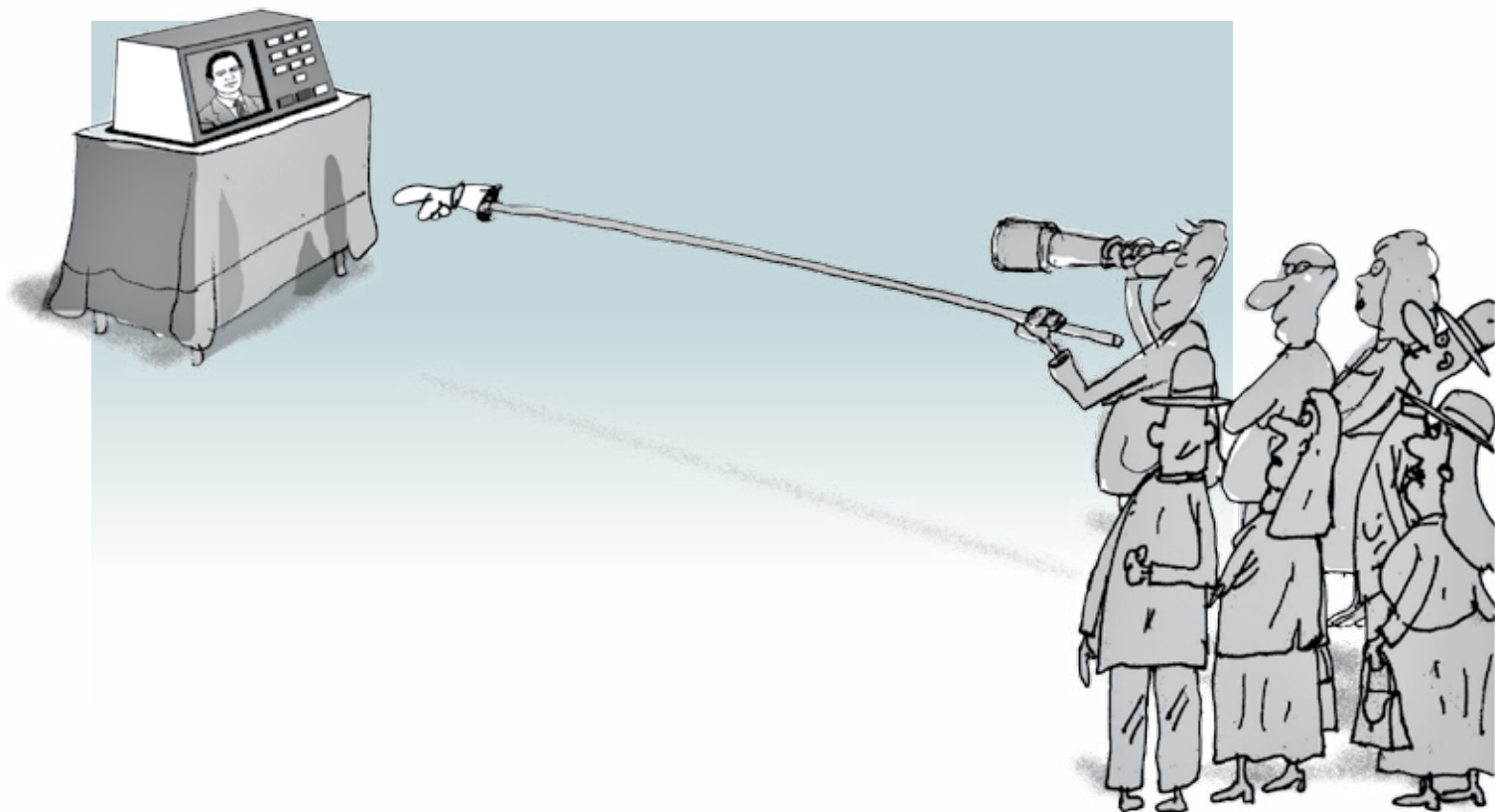
Na osnovu primljenih upitnika, Ekspertska grupa Venecijanske komisije je pokušala da definiše „evropski standard“ u ovoj oblasti³. Značajan zaključak je da je, usled izrazitog diverziteta rešenja primenjenih u zemljama članicama, nemoguće izdvojiti samo jedno od njih kao „evropsko pravilo“, ali je kao neobavezujuća instrukcija dat set evropskih standarda u ovoj oblasti koji mogu uticati na interpretaciju pravila koja imaju obavezujuću snagu. Navodi se da je elektronsko glasanje prihvatljivo samo u slučajevima kada je sigurno i pouzdano, naročito u smislu mogućnosti birača da dobije potvrdu svog glasa i po potrebi ga koriguje, uz zaštitu tajnosti glasanja i transparentnosti funkcionisanja sistema. Priznaje se, ipak, da e-glasanje predstavlja veliku prednost, naročito u slučajevima istovremenog održavanja više izbora, ali uz apel da se primene sve mere radi minimizovanja mogućnosti izborne krađe, uz poseban obzir prema tehničkim i društvenim okolnostima. Na osnovu kriterijuma razvijenih za poštansko glasanje, ponuđeni su i standardi elektronskog glasanja, za koje se konstatuje da niti je načelno zabranjeno, niti garantovano iz ugla zaštite ljudskih prava, već njegova prihvatljivost zavisi od zakonskih, operativnih i tehničkih standarda. Ovi standardi moraju obezbeđivati anonimnost birača, sprečavati manipulaciju podacima i preusmeravanje volje birača, tj. čuvati autentičnost i integritet njegovog glasa.

Jedna od najznačajnijih mera namenjenih sprečavanju birača u inostranstvu

1. <http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/aaenestys1.html>.

2. [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)012-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)012-e).

3. https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf.



da glasaju više puta odnosi se na vođenje zvaničnih spiskova tih birača tako da oni nisu dostupni samo jednoj instituciji – npr. političkim strankama ili Ministarstvu spoljnih poslova. Oni moraju biti dostupni i izbornim organima u mestu u kome ti birači inače uživaju pravo glasa, koji od organa koji organizuju izbore u inostranstvu moraju u najkraćem roku, a svakako pre izbornog dana, dobiti podatke o identitetu birača koji su glasali. Ova mera takođe sprečava neravnopravnost stranaka i kandidata u predizbornom nastupu prema ovim biračima.

Evropska komparativistika

Multidisciplinarna *ad hoc* ekspertna grupa za pravne, operativne i tehničke stan-

darde za elektronsko glasanje je izvršila obimnu analizu ove prakse na osnovu upitnika primljenih iz 30 zemalja članica SE.⁴ U analizi Ekspertske grupe, glasanje na daljinu je definisano kao glasanje van prostora u kome se po pravilu obavlja, a grupa je identifikovala najmanje dva različita koncepta glasanja na daljinu:

- 1) glasanje u kontrolisanom i nadgledanom okruženju (DKP ili na bilo kom drugom izdvojenom biračkom mestu, uz nadgledanje od strane izbornih organa ili drugih zvaničnika koji mogu imati njihova ovlašćenja i obavljati njihove dužnosti);
- 2) glasanje u nekontrolisanom i nenadgledanom okruženju, tj. bez prisustva

nadležnih izbornih organa (npr. glasanje poštom).

Pod terminom *poštansko glasanje* se u nekim zemljama podrazumeva glasanje na biračkim mestima u prostorijama pošte, pa bi to predstavljao vid glasanja na daljinu u kontrolisanom okruženju.

U Austriji, Švedskoj i Estoniji glasanje na daljinu u kontrolisanom okruženju je uobičajeno unutar državnih granica, ali se kao izuzetak primenjuje i za glasanje iz inostranstva. Građani Danske od 1980. mogu da glasaju na parlamentarnim izborima u svojim domovima (uz prisustvo bar dva predstavnika izbornih organa) ili u DKP pre održavanja izbora u zemlji. >>>

4. http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2014/10/evote2014_driza_maurer_p111-117.pdf.

Finci mogu da glasaju i u DKP ili u prostori-rijama pošta u zemlji, van mesta u kome se nalaze u biračkom spisku. Mađarska je dozvolila glasanje za parlament u DKP, pod kontrolom biračkih odbora, koji moraju imati najmanje tri člana.

U nekim članicama SE je glasanje na daljinu u nekontrolisanom okruženju dozvoljeno samo pod određenim uslovima, koji variraju od zemlje do zemlje, pre svega za građane koji žive u inostranstvu. U Austriji glasove date u inostranstvu uz upotrebu elektronske kartice mora evidentirati organ čija su ovlašćenja i uloga ekvivalentni austrijskom javnom notaru, ili austrijsko DKP ili punoletni austrijski državljanin. Belgijanci mogu glasati putem pošte ili u DKP, lično ili preko ovlašćenog lica. U BiH, po Dejtonskom sporazumu, građani koji trajno ili privremeno žive van zemlje mogu glasati poštom. Estonsko zakonodavstvo dopušta glasanje iz inostranstva putem pošte, bez kontrole i nadgledanja izbornih organa, dok isti način glasanja predviđa i grčki ustav, u kome se pominju i „ostala odgovarajuća sredstva“, koja nisu bliže definisana zakonima. Popularnost elektronskog glasanja u Estoniji je u porastu, tako da je na izborima 2015. više od 30% glasača glasalo tim putem⁵. Poštom iz inostranstva mogu glasati i Holanđani, za Donji dom parlamenta i za Evropski parlament.

Na norveškim parlamentarnim i lokalnim izborima može se, u zemlji i inostranstvu, glasati pre izbornog dana, najkasnije poslednjeg petka koji mu prethodi. U inostranstvu se takvo glasanje obavlja

u DKP ili na drugim mestima koja odredi Ministarstvo spoljnih poslova, u prisustvu jednog ili dva izborna zvaničnika. Jedino ukoliko glasač ne može doći do takvog biračkog mesta, može poslati glasački listić poštom, ali u tom slučaju sam mora voditi računa da ta pošiljka stigne u izbornu komisiju do 20 sati izbornog dana. Švedski građani mogu unapred glasati u DKP ili poštom, pri čemu glasački listić pakuju u prisustvu dva svedoka u koverat, njega pakuju u spoljni zapečaćeni koverat koji glasač i svedoci potpisuju i koji se šalje izbornim organima. Slovačka je predvidela glasanje na daljinu iz inostranstva tek 2004.

Zakoni Nemačke, Španije, Velike Britanije, Irske i Švajcarske dozvoljavaju glasanje na daljinu bez ikakvih ograničenja, čak i na samoj državnoj teritoriji. Nemački savezni izborni zakon već odavno prepoznaje jednakost glasanja poštom i glasanja na biračkim mestima. Izborni organi moraju biraču najpre izdati izbornu legitimaciju koja mu omogućava takav postupak, a zatim on mora podneti posebnu prijavu da bi dobio glasački listić za poštansko glasanje. Sam birač mora voditi računa da njegov listić poštom stigne u izbornu komisiju njegove izborne jedinice najkasnije do 18 sati izbornog dana. Na izbornoj legitimaciji mora potpisati izjavu u kojoj predsedniku izborne komisije garantuje da je sam lično popunio glasački listić, čija neautentičnost se kažnjava zatvorom do tri godine. U Španiji i Irskoj je glasanje poštom dozvoljeno na izborima za sve organe vlasti, iz zemlje i inostranstva.

Švajcarski građani od 1994. godine mogu na svim savezним izborima i referendumima glasati poštom, bez ikakvih posebnih zahteva i preduslova, a od 2014. glasanje preko interneta je dozvoljeno svim Švajcarcima sa prebivalištem van zemlje, bez obzira na infrastrukturne mogućnosti zemlje u kojoj žive⁶. U Velikoj Britaniji je glasanje poštom uvedeno 1918. godine i do danas je moguće tako glasati na svim izborima uz prethodno podnošenje zahteva birača. Birač i svedok moraju potpisati „deklaraciju o identitetu“, koja se mora spakovati zajedno sa glasačkim listićem u koverat koji se šalje nadležnom izbornom organu. Elektronsko glasanje je dozvoljeno samo na lokalnim izborima, po zahtevu lokalnih vlasti.

Građani Srbije, po sadašnjim propisima, u inostranstvu mogu glasati u nadgledanom okruženju, pri čemu je otvaranje biračkih mesta predviđeno i van DKP, što zavisi i od propisa zemlje o kojoj se radi i od spremnosti njenih organa na saradnju. Broj biračkih mesta na kojima građani Srbije u inostranstvu mogu da glasaju je, nažalost, smanjivan tokom poslednjih godina. Tako je na parlamentarnim izborima 2008. godine glasanje bilo moguće na ukupno 75 biračkih mesta u 40 zemalja, na kojima je moglo da glasa 51.211 birača, što je učinilo tek njih 18.738 (36,59%). Već na narednim parlamentarnim izborima, 2012. godine, bilo je otvoreno 38 biračkih mesta u 24 države, a 2014. godine 35 biračkih mesta u 20 država, sa upisanih 6014, odnosno 6808 birača, te uz ostvarivanje biračkog prava 4256 birača (70,77%) 2012. godine i 4826 (70,89%) birača 2014. godine⁷.

5. <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

6. <http://www.electoralpractice.ch/2014/02/switzerlands-new-legislation-on-internet-voting/#sthash.FoF0XF9m.fHm1ZHY2.dpbs>.

7. <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2008/pdf/G20086027.pdf>,
<http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2012/pdf/G20126014.pdf>,
<http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2014/pdf/G20146004.pdf>.

Domesti i rizici elektronske registracije birača – belgijsko iskustvo

U članku „Eksperimentisanje elektronskom registracijom glasanja birača: slučaj Belgije“, De Vijst i Ferčajld sa Slobodnog Univerziteta u Briselu opisuju proces uvođenja elektronske registracije glasanja birača u Belgiji, koji je započeo 1991. godine⁸. Javne kritike upućene predlozima za automatizaciju glasanja su uglavnom fokusirane na nedostatak jasno definisanih ciljeva tog postupka, u smislu smanjenja troškova i broja ljudi angažovanih u izbornom procesu, kao i u smislu povećanja njegove preciznosti i efikasnosti. Belgija je među zemljama čijim bi građanima uvođenje elektronskog glasanja bilo od najveće koristi, s obzirom na to da je izlazak na izbore zakonska obaveza.

Elektronsko registrovanje glasanja birača je dobijalo sve širu primenu, pa je 1999. godine tako registrovano glasanje 44% birača u celoj zemlji (iste godine je glasanje birača registrovano pomoću optičkih čitača u dva okruga). Zakonom iz 2003. godine je, radi povećanja transparentnosti sistema, uvedena mogućnost (primenjena u dva okruga) da birač na ekranu proveri svoj elektronski glas, koji se može i odštampati. Ako se prilikom provere prikaže drugačiji glas od onoga koji je dao, birač mora da se obrati predsedniku biračkog odbora za dozvolu ponovnog glasanja. Ovakav slučaj moraju da razmotre posebno ovlašćeni članovi biračkog odbora, koji imaju obavezu i ovlašćenje da utvrde činjenično stanje u smislu autentičnosti glasa. Usled ovakve proce-

dure, primena ovog metoda je u praksi znatno sporija od elektronskog glasanja bez mogućnosti provere. U jednom od okruga rezultati provere su se razlikovali od rezultata elektronskog glasanja. Uprkos zakonskoj odredbi da se u takvim slučajevima autentičnom smatra štampana verzija glasačkih listića, a ne elektronska, izborni organi su usvojili suprotan stav i zahtev za ponavljanje izbora je odbijen.

Belgijska vlada je 2001. godine sledećim argumentima obrazlagala predloge za uvođenje elektronskog glasanja, što je rezultiralo kasnijim brzim i gotovo jednoglasnim usvajanjem odgovarajućih propisa:

- 1) sve je teže naći dovoljan broj građana koji žele da se angažuju na sprovođenju i kontroli izbornog procesa, pošto je ta dužnost, uprkos zakonskoj obavezi, nepopularna, pa mnogi simuliraju zdravstvene probleme ili neodložne obaveze kako bi je izbegli ili se jednostavno ne pojavljuju na biračkim mestima;
- 2) automatizacija glasanja bi smanjila troškove štampanja i skladištenja glasačkih listića, kao i troškove dnevnica za građane angažovane na sprovođenju izbornog procesa;
- 3) elektronsko registrovanje glasanja birača bi omogućilo ranije objavljivanje izbornih rezultata;
- 4) elektronsko registrovanje glasanja bi učinilo rezultate izbora preciznijim, jer ručno brojanje listića ne samo da oduzi-

ma mnogo vremena već nosi i veći rizik greške i ponovnog brojanja.

Proces elektronskog glasanja je sličan kao i tradicionalno glasanje. Glasa se optičkom olovkom na kompjuterskom ekranu, a dati glas se registruje na magnetskoj kartici koju birač stavlja u elektronsku glasačku kutiju. Svi glasovi se snimaju i čuvaju na disketi, a zatim broje u elektronskom vidu. Mada inovativan, ovaj proces se suštinski ne razlikuje od ranijeg, pošto birači i dalje moraju da glasaju na biračkom mestu na kome tajnost glasanja obezbeđuju paravani, svaki glas se registruje na anonimnoj fizičkoj (magnetnoj) kartici i glasovi nisu poslani putem interneta. Ovaj postupak je ipak korak bliže glasanju putem interneta, pošto je uveo zakonsko priznanje elektronskog/digitalnog načina glasanja. Iskustva stečena njegovom primenom, na zakonskom i praktičnom nivou, korisna su za formulisanje zakonskih pretpostavki i kriterijuma za glasanje putem interneta. Jedan od glavnih razloga što u Belgiji nisu učinjeni dalji koraci prema uvođenju pravog elektronskog glasanja na daljinu je lošije stanje infrastrukture interneta u ovoj zemlji nego u mnogim zemljama Evrope, kao i činjenica da je samo oko jedne trećine njene populacije imalo pristup internetu, pa bi veliki deo populacije bio lišen realne mogućnosti da glasa tim putem. Vrlo striktno zakonske odredbe takođe predstavljaju prepreku, pošto propisuju da se mora glasati na biračkom mestu u opštini stanovanja.

Glavne kritike su bile usmerene na pouzdanost procedure, kao i na nedostatak

>>>

8. de Vuyst B and Fairchild A (2005) "Experimenting with Electronic Voting Registration: The Case of Belgium" in The Electronic Journal of e-Government, Volume 3, Issue 2, pp 87-90.

transparentosti registracije magnetskih kartica, koje prepoznaje samo softver, a ne i birač. Što se tiče ciljeva uvođenja nove metodologije, oni uglavnom nisu ispunjeni. Broj građana angažovanih na sprovođenju i kontroli izbornog procesa nije smanjen, već su petočlanim biračkim odborima dodati i stručnjaci za informacione tehnologije. Vreme zatvaranja birališta je čak pomerenom za dva sata, zbog mogućih problema tehničke prirode, a završetak procedure brojanja glasova je odlagan još više jer su na nekim mestima ti problemi izazvali ponovno prebrojavanje. Ministarstvo unutrašnjih poslova je procenilo troškove elektronske registracije glasanja jednog birača na 80 evro centi, mada je pri toj kalkulaciji uzeta u obzir amortizacija hardvera u prilično nepredvidljivoj periodu od 10 godina, a čini se da nisu uzeti u obzir troškovi tehničke pomoći, održavanja i popravljivanja sistema.

Nezavisne studije su iznele nalaze da je novi sistem poskupeo izborni proces, naročito uvođenje mogućnosti da birači proveravaju svoj glas. Napredak je ostvaren jedino u brzini objavljivanja izbornih rezultata. Po istraživanjima Slobodnog univerziteta u Briselu, uprkos sumnjama koje su u javnosti izražavane u pogledu sigurnosti i pouzdanosti izbora po novom metodu i mogućnosti izborne manipulacije, greške u sistemu nisu uticale na ukupni rezultat izbora. Među najozbiljnijim primedbama na elektronsku registraciju glasanja je ona koja se odnosi na kontrolu birača nad izbornim procesom. Birač je stavljen u poziciju da mora imati poverenje u

predsednika biračkog odbora, od koga dobija elektronsku karticu, i u njenu validnost, kao i u to da će njegov glas koji vidi na ekranu biti autentično snimljen na karticu. Eksperiment iz 2003. godine nije u potpunosti otklonio sumnje izražavane po tom pitanju. S obzirom na to da glasačka mašina dekodira glasove sa diskete, na kojoj su registrovani samo na osnovu magnetne kartice, pored tehničkog lica angažovanog po ugovoru, niko iz biračkog odbora nije u mogućnosti da proverava ispravnost sistema, već samo devetočlani Savet eksperata zadužen za kontrolu celog izbornog procesa.

Zaključak

Iz ovog kratkog pregleda prakse glasanja na daljinu u različitim zemljama možemo zaključiti da ne postoje ujednačene procedure i kriterijumi, pogotovo u smislu primene elektronskog glasanja. To znači da se u Srbiji pri izboru i primeni nekog od u svetu već isprobanih rešenja treba rukovoditi prvenstveno raspoloživim tehničkim i organizacionim kapacitetima nadležnih organa, tj. RIK-a, opštinskih i gradskih izbornih komisija, nadležnih ministarstava i mreže DKP. Generalna je preporuka da se uvođenje novih metoda i procedura glasanja tehnički i organizaciono dobro pripremi kako bi se otklonili mogućnost sumnje u izbornu manipulaciju i pad poverenja građana u izborni proces, pri čemu treba razmotriti i mogućnost eksperimentalne primene tih procedura i metoda samo na jednom segmentu biračkog tela, npr. na pripadnicima dijaspore samo u jednoj ili nekoliko zemalja. ■



Prof. dr Marijana Pajvančić

Fakultet za evropske pravne i političke studije
Univerzitet EDUCONS, Novi Sad

✉ marijana.pajvancic@gmail.com

REPREZENTOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA U SKUPŠTINAMA LOKALNIH ZAJEDNICA

Predmet posebne pažnje su normativne pretpostavke i stvarne mogućnosti za ravnopravno sudelovanje žena i muškaraca u odlučivanju o poslovima javne vlasti koji se ostvaruju na lokalnom nivou, kao i učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju o poslovima javne vlasti. Ovo pravo posebno garantuje Univerzalna deklaracija o demokratiji¹

U fokusu ovog priloga su tri grupe pitanja: jednake mogućnosti za ravnopravno reprezentovanje žena i muškaraca u skupštinama lokalnih zajednica; jednake mogućnosti reprezentovanja nacionalnih manjina u skupštinama lokalnih zajednica i posebne mere kao instrumenti politike jednakih mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca, kao i nacionalnih manjina u skupštinama lokalnih zajednica.

Jednake mogućnosti za ravnopravno reprezentovanje žena i muškaraca u skupštinama lokalnih zajednica

Na mogućnost ravnopravnog reprezentovanja žena utiču dve grupe faktora. Prva grupa su faktori neposredno vezani za izborni sistem koji se odnose na tip izbornog sistema, tip kandidatske liste, broj izbornih jedinica, način distribucije mandata i posebne mere. U drugoj grupi su faktori koji deluju izvan izbornog sistema, među kojima su: političke stranke i njihova demokratizacija, posebne mere u procesu kandidovanja u političkim strankama; izborna kampanja (organizovanje i vođenje izborne kampanje, finansiranje izborne kampanje, medijska promocija); obrazovanje za učešće u javnoj vlasti i dr. Naša pažnja biće usmerena na faktore koji deluju u okviru izbornog sistema.

Pored opštih pravila o izboru odbornika, koja obezbeđuju reprezentovanje građana u skupštinama opština, na sastav skupštine opštine utiču i posebna pravila čija je svrha da se u sastavu skupština >>>

1. „Demokratija se zasniva na pravu svakoga da uzme učešće u upravljanju javnim poslovima; ona stoga zahteva postojanje predstavničkih institucija na svim nivoima, a posebno parlamenta u kome su predstavljene sve komponente društva i koje imaju potrebna ovlašćenja i sredstva da izraze volju naroda kroz zakonodavni proces i nadgledanjem poslova upravljanja“ (član 11).

Međunarodne konvencije o standardima ravnopravnog reprezentovanja žena i muškaraca

Među dokumentima OUN, to su npr., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/71. i Opcioni protokoli, „Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br. 4/2001); Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, „Službeni list list SFRJ” – Međunarodni ugovori, br. 11/81 i Opcioni protokol, „Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br.13/2002.; Pekinška deklaracija i Platforma za akciju (1995); Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997); Milenijumska deklaracija (2000). Među dokumentima Evropske Unije, to su: Preporuka Saveta o promovisanju pozitivne akcije za žene (1984); Rezolucija Saveta o promovisanju jednakih mogućnosti za žene (1982); Rezolucija Saveta o uravnoteženom učešću muškaraca i žena u odlučivanju (1995) i dr. Među dokumentima Saveta Evrope, to su: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG” – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005. i 7/2005 – ispr.; Deklaracija o jednakosti između žena i muškaraca kao fundamentalnom kriterijumu demokratije (1997); Rodna kvota za kandidate za sudije Evropskog suda za ljudska prava ([http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1366.htm)

[ERES1366.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1229.htm)); Uvođenje načela rodne ravnopravnosti na lokalnom i regionalnom nivou (176/2004); Ravnopravnost između žena i muškaraca (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1229.htm>); Integrisanje rodnog aspekta u javnu politiku (98/14); Učešće žena u političkom životu evropskih regija (68/99); Uravnoteženo učešće žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju (2003); Standardi i mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti (2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1215219&Site=CM>); Reprezentovanje žena u izbornom sistemu (2010, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>) i dr. I u okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju doneti su brojni dokumenti o ravnopravnosti žena i muškaraca u političkom životu (više u: *Rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju*, knjiga III, Kancelarija za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Crne Gore, Podgorica 2005). Posebno izdvajamo i Evropsku povelju o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou Saveta evropskih opština i regiona (2009).

lokalnih zajednica obezbedi ravnomerno reprezentovanje žena u neposredno biranom predstavničkom telu lokalne zajednice. Praksa je pokazala da izbor sastava skupštine lokalne zajednice izabrane po opštim pravilima može imati za posledicu diskriminaciju na osnovu pola. U velikom broju zemalja žene su u neposredno biranim predstavničkim telima manje zastupljene od muškaraca. Iako ustavi garantuju biračko pravo bez diskriminacije na osnovu pola, žene koriste samo aktivno biračko pravo, ali ne

mogu da ostvare u punoj meri i pasivno biračko pravo.

Podzastupljenost žena u političkom životu je evidentna.² Nejednak položaj žena i muškaraca u političkom životu, kao vid sistemske diskriminacije, nastoji se izmeniti kreiranjem normativnog ambijenta koji podstiče otklanjanje rodne neravnopravnosti u ovoj sferi. Problem je globalan pa se zbog toga, na opšti način, rešava na međunarodnom planu. Brojne međunarodne konvencije ustanovljavaju

standarde koji treba da doprinesu ravnopravnom reprezentovanju žena i muškaraca u neposredno biranim predstavničkim telima i utvrđuju posebne mere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti.

U kontekstu izbora za odbornike skupština opština ukazujemo na standard sadržan u Evropskoj povelji o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou koji obavezuje države članice asocijacije evropskih opština i regiona da obezbede podjednako učešće žena i muškaraca u

2. Pajvančić, M., „Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi”, Zbornik *Pet godina posle posle*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2006. str. 9–25.

3. Deo I načelo 3 Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou Saveta evropskih opština i regiona (2009).

4. Član 15. i član 21. stav 4. Ustava Republike Srbije. Više u: Pajvančić, M., „Constitutional Warranties for Gender Equality – Case studies of Serbia and Montenegro”, u *Women in politics stocktaking in South Eastern Europe*, Budapest, Ljubljana, Tallinn, 2007, str. 31–41. Pajvančić, M., *Pravo na ravnopravnost polova*, Zavod za ravnopravnost polova Novi Sad, 2008; Pajvančić, M. Pravo na ravnopravno (ravnomerno) prezentovanje žena i muškaraca, 1. Naučni skup „Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji”, Beograd: National Democratic Institute for International Affairs, 22. mart 2011, str. 115–128.

procesima odlučivanja jer je to preduslov za demokratsko društvo. U ovom dokumentu od lokalnih vlasti zahteva se da, radi obezbeđenja prava na ravnopravnost žena i muškaraca „preduzmu sve odgovarajuće mere i usvoje sve potrebne strategije u cilju promovisanja podjednake zastupljenosti i učešća žena i muškaraca u svim sferama uprave.“³ Ovaj standard upućuje, dakle, na obavezu preduzimanja posebnih mera kako bi se obezbedila ravnopravna zastupljenost žena i muškaraca u skupštinama lokalnih zajednica.

Ovaj standard našao je mesto i u Ustavu, koji u osnovnim odredbama garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i utvrđuje obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti, kao i da u tom cilju preduzima posebne mere kako bi se otklonila faktička neravnopravnost žena i muškaraca.⁴ Posebne mere se, prema izričitoj ustavnoj odredbi, ne smatraju diskriminacijom.⁵ Zakon o izboru odbornika precizira posebne mere koje doprinose uravnoteženom reprezentovanju žena u skupštinama lokalnih zajednica.⁶ Odbornici se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu, koji je pogodniji tip izbornog sistema za preduzimanje posebnih mera.⁷ Kandidovanje je plurinominalno, što uključuje kandidovanje po listama, a u izbornoj jedinici, budući da je opština jedna izborna jedinica, bira se više kandidata. U takvim institucionalnim okvirima postoji mogućnost da uvođenje posebnih mera obezbedi ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u sastavu skupštine.

Najefikasnija je posebna mera kvota za manje zastupljeni pol na listi kandidata.

Danas se uvođenje kvota odredaba u politički život smatra legitimnom merom u sprovođenju principa jednakih mogućnosti u najvećem broju zemalja. Kvote nalažu da na listi mora biti nominovano najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola.⁸ To je zakonski uslov za punovažnost liste. Ukoliko lista ne ispunjava ovaj uslov, ona neće biti proglašena i isključuje se iz izborne utakmice. Ova mera je posebno efikasna, ukoliko su liste zatvorene i strogo strukturirane, što je slučaj u Srbiji⁹ i ukoliko je prati još nekoliko pravila. Prvo se odnosi na mesto koje kandidatkinja zauzima na kandidatskoj listi. Zakon propisuje da se na listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora nominovati najmanje po jedan kandidat manje zastupljenog pola.¹⁰ Drugo pravilo odnosi se na način distribucije mandata koje je lista osvojila.¹¹ Kada je lista zatvorena, mandati se dodeljuju po redosledu po kome su imena kandidata navedena na listi. Broj nominacija, rezervisano mesto na listi, sankcija za liste koje ove uslove ne ispune, tip liste koji pripada zatvorenim listama i način distribucije mandata koji su pripali konkretnoj listi, obezbeđuju da se u skupštinu izabere 30% predstavnika manje zastupljenog pola. Primena ovih pravila dovela je do povećanja zastupljenosti žena u skupštinama lokalnih zajednica. Među odbornicima danas je u najvećem broju skupština lokalnih zajednica procentualna zastupljenost žena oko 30%.

U izbornom zakonodavstvu u Srbiji još uvek nedostaje pravilo koje bi regulisalo

zamenu poslanika kome je, iz različitih razloga prestao mandat. To je pravilo da se poslanik čiji je mandat prestao zamenjuje kandidatom istoga pola sa kandidatske liste. Zato je još uvek moguće da stvarni procenat zastupljenosti žena u skupštinama lokalnih zajednica bude manji od 30%, ukoliko mandat prestane kandidatkinji, a zameni je muškarac na mestu odbornika. Izostalo je i regulisanje drugih posebnih mera koje se primenjuju da bi se povećala zastupljenost žena među odbornicima, kao, na primer, posebna materijalna sredstva koja se dodeljuju političkoj stranci za izbornu kampanju kandidatkinja.

Jednake mogućnosti reprezentovanja nacionalnih manjina u skupštinama lokalnih zajednica

U državama sa multietničkim sastavom stanovništva nacionalnim manjinama garantuje se pravo na reprezentovanje u skupštinama lokalnih zajednica. To je jedno od posebnih prava nacionalnih manjina garantovano međunarodnim konvencijama koje utvrđuju standarde prava nacionalnih manjina. Ovi dokumenti obavezuju zemlje članice da zabrane i eliminišu diskriminaciju nacionalnih manjina u ostvarivanju: „političkih prava, posebno prava na učešće u izborima, na glasanje i podržavanje izbora zasnovanih na univerzalnom i ravnopravnom pravu na glasanje, na učešće u vladi, kao i u vođenju javnih poslova na svim nivoima, kao i ravnopravni pristup državnim službama“¹²; garantuju pravo na „puno učešće u državnim poslovima, uključujući

>>>

5. Član 21. stav 4. Ustava Republike Srbije.

6. „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 34/2010 i US 54/2011.

7. Više o tome kod Mršević, Z., *Ka demokratskom društvu – sistem izbornih kvota*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007. Tripković, B., *Ravnopravnost i razlike – pravo žena na političko reprezentovanje*, Stilos CEMI, Novi Sad, 2007.

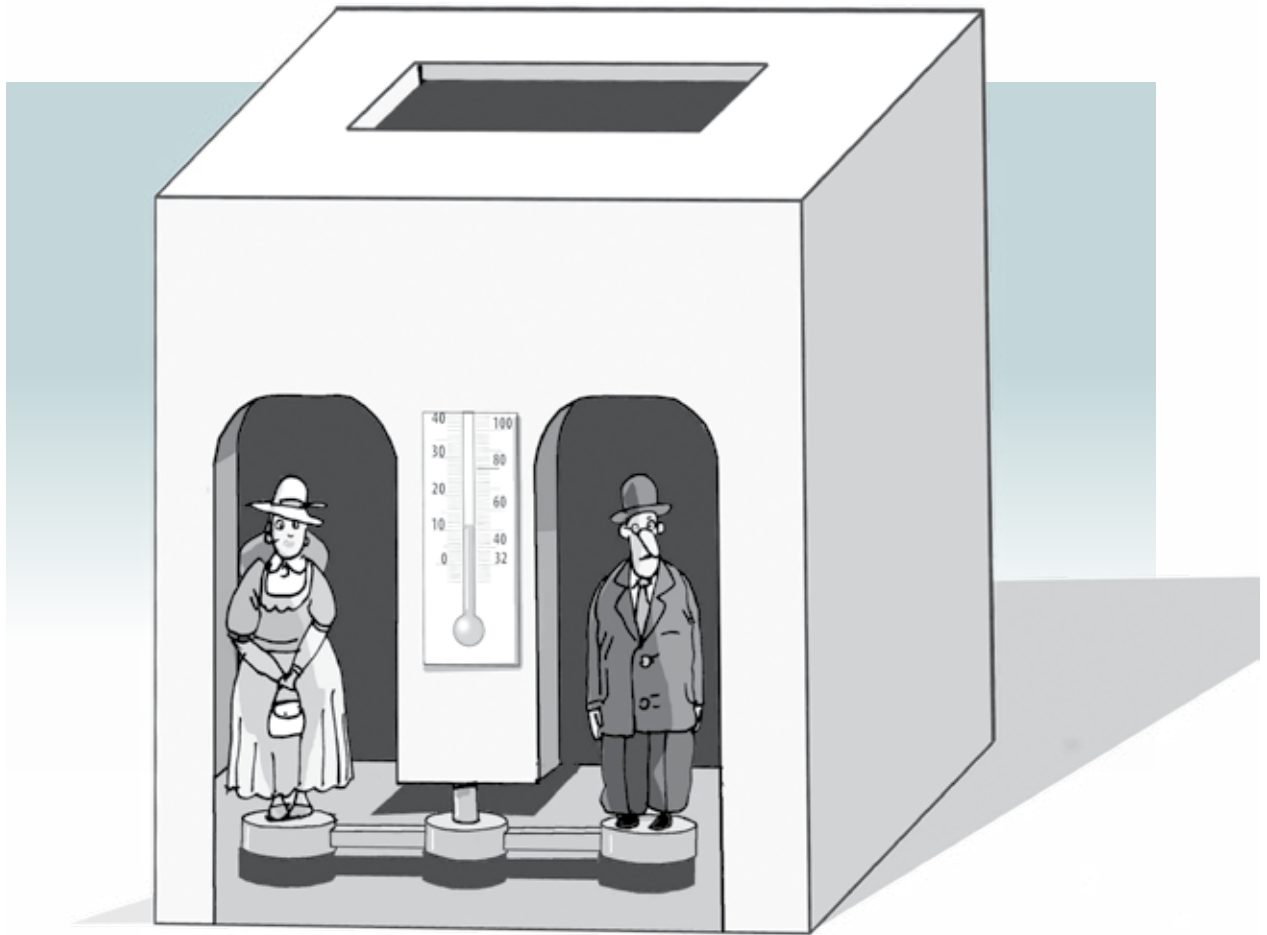
8. Član 20. stav 5. Zakona o izboru odbornika.

9. Član 20. stav 2. Zakona o izboru odbornika.

10. Član 20. stav 3. Zakona o izboru odbornika.

11. Član 41. Zakona o izboru odbornika.

12. Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, član 5 tačka b.



učesće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta tih manjina¹³ i „pravo na učesće u odlučivanju na nacionalnom i, gde je to moguće, regionalnom nivou koje se odnosi na manjine kojima pripadaju ili region u kome žive.“¹⁴

Preporuke iz Lunda za učesće nacionalnih manjina u izbornom procesu definišu standarde, institucionalni okvir i mere koje doprinose ostvarivanju prava nacionalnih manjina na učesće u vođe-

nju javnih poslova i preciziraju posebna prava nacionalnih manjina vezana za slobodu organizovanja političkih stranaka¹⁵, izborni sistem i njegove efekte na reprezentovanje nacionalnih manjina¹⁶ koji se bliže regulišu propisima unutrašnjeg prava.

Na ostvarivanje prava nacionalnih manjina da učestvuju u vođenju javnih poslova utiču faktori izvan izbornog sistema (broj pripadnika nacionalnih manjina,

koliko nacionalnih manjina živi u određenoj državi, njihova teritorijalna disperzija ili koncentracija na određenom prostoru, mogućnost političkog organizovanja i dr.) i faktori vezani za izborni sistem (pravila o pretvaranju glasova u mandate, oblikovanje izbornih jedinica i postavljanje njihovih granica, posebne mere, prava nacionalnih manjina da obrazuju političke partije i dr.). Činjenica da brojni faktori u uzajamnom sadejstvu i u različitim konkretnim prilikama utiču

13. Kopenhagenski dokument, stav 35.

14. Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, član 2. stav 3.

15. Preporuke iz Lunda, br. 8.

16. Preporuke iz Lunda, br. 9.

17. „Gde su nacionalne manjine koncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može obezbediti dovoljnu zastupljenost manjina. Sistemi proporcionalne zastupljenosti, gde se udeo političke partije u nacionalnom glasu odražava preko procenta poslanika, mogu pomoći kod zastupljenosti nacionalnih manjina.“ (Preporuke iz Lunda br. 9).

na rešenje ovog pitanja govori da nije lako identifikovati normativni okvir koji unapređuje (ili ometa) reprezentovanje nacionalnih manjina. Isto pravilo ili mera u istoj državi nekim manjinama odgovara, a drugima ne. U proporcionalnom izbornom sistemu nacionalne manjine koncentrisane na određenom području biće u povoljnijem položaju, ako je biračko telo podeljeno u više izbornih jedinica. To rešenje ne odgovara manjinama koje su dispergovane, jer pri podeli biračkog tela na više izbornih jedinica one mogu ostati bez predstavnika u skupštini lokalne zajednice. Ove manjine imale bi veće izgleda na reprezentovanje, ako bi lokalna zajednica bila jedna izborna jedinica, jer bi se izbeglo cepanje njihovog biračkog tela između više izbornih jedinica. U nastavku se analiziraju faktori izbornog sistema koji utiču na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u predstavničkom telu.

Proporcionalni izborni sistem pruža veće izgleda za ostvarivanje ovog prava. Većinski izborni sistem je povoljnije rešenje kada su nacionalne manjine koncentrisane na određenom prostoru, naročito ukoliko na tom prostoru čine većinu stanovništva. U takvim uslovima većinski izborni sistem će osigurati da nacionalne manjine imaju svoje predstavnike u neposrednom biranim telima. Preporuke iz Lunda¹⁷ naglašavaju uticaj izbornog sistema na reprezentovanje nacionalnih manjina. Efekti izbornog sistema za reprezentovanje nacionalnih manjina mogu se sagledati, ako se ima u vidu više faktora koji mogu biti podsticajni (ili limitirajući) činilac za postizanje zastupljenosti

sti nacionalnih manjina u neposredno biranim predstavničkim telima. Ovi faktori uključuju:

Izbor formule za preračunavanje odnosa između osvojenih glasova i mandata koji su pripali kandidatskoj listi. Izborna formula direktno utiče na princip proporcionalnosti, neke formule daju prednost većim političkim strankama (metod najvećeg proseka), dok primena drugih daje prednost manjim strankama (metod najvećeg ostatka glasova).

Izborni prag, čiji uticaj na reprezentovanje nacionalnih manjina zavisi od tipa izbornog praga (prirodni ili zakonski) i načina izračunavanja izbornog praga (nivo države ili nivo izbornih jedinica). Prirodni izborni prag je za reprezentovanje nacionalnih manjina povoljniji od zakonskog, jer ne postavlja dodatne uslove za sticanje mandata. Prirodni izborni prag odgovara manjim političkim strankama, među kojima su i stranke nacionalnih manjina, iako su i u ovom slučaju manjinske liste u nepovoljnijem položaju, jer je kriterijum za sticanje mandata jednak za sve liste. Zakonski izborni prag otežava reprezentovanje nacionalnih manjina, jer povećava minimalni procenat glasova potreban za sticanje mandata.¹⁸

Izborne jedinice, njihova veličina, broj i postavljanje granica utiču na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u skupštini lokalne zajednice.¹⁹ Ovaj faktor utiče na efekte proporcionalnosti izbornog sistema i postavljanje granica izbornih jedinica, koje doprinose šansama za osvajanje mandata ili ih pak umanjuju.

Oblikovanje izbornih jedinica utiče na srazmeru između broja osvojenih glasova i broja mandata koji su pripali pojedinim listama (indeks proporcionalnosti). Indeks proporcionalnosti zavisi od broja mandata po jednoj izbornoj jedinici. U malim izbornim jedinicama (3–5 kandidata) indeks je nizak, a u velikim (preko 10 kandidata) visok. Nacionalne manjine koje su dispergovane na teritoriji lokalne zajednice imaju veće izgleda da budu reprezentovane ako je indeks proporcionalnosti visok i obrnuto. Dejstvo oblikovanja granica izbornih jedinica na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u predstavničkom telu lokalne zajednice zavisi od toga da li su pripadnici nacionalnih manjina koncentrisani na određenom prostoru ili dispergovani na širem području. Podela na izborne jedinice čije granice su oblikovane tako da ne cepaju biračko telo između više izbornih jedinica (izborne jedinice bunker) povoljnija je za manjine koje su koncentrisane na određenom prostoru. Nacionalnim manjinama koje su dispergovane, više pogoduje formiranje izbornih jedinica čije se područje prostire na širem prostoru, jer se tada biračko telo ne deli između više izbornih jedinica (efekat granice).²⁰ Visok indeks proporcionalnosti i granice izbornih jedinica koje ne cepaju biračko telo daju veće šanse za reprezentovanje nacionalnih manjina u predstavničkom telu. Izborne jedinice mogu biti i posebna mera koja doprinosi reprezentovanju nacionalnih manjina. Ona se primenjuje kada se za pripadnike nacionalnih manjina u predstavničkom telu unapred rezervišu određeni broj mandata, a njihovi predstavnici se tada biraju u posebnim izbornim jedinicama.

>>>

18. „Manji numerički standardi za zastupljenost u predstavničkim telima mogu povećati uključivanje nacionalnih manjina u upravljanje.” (Preporuke iz Lunda, br. 9 stav 4).

19. „Geografske granice izbornih jedinica i okruga treba da olakšaju podjednaku zastupljenost nacionalnih manjina.” (Preporuke iz Lunda, br. 10).

20. U uputstvima za primenu preporuka iz Lunda naglašava se posebno da „granice izbornog okruga treba povući tako što će izborne jedinice imati priliku da biraju kandidate koji će ih istinski predstavljati, što znači da granice treba da koincidiraju sa interesnim zajednicama što je više moguće”, kao i da postupak za „formiranje izbornih okruga treba da bude jasno definisan u zakonu tako da pravila koja regulišu proces budu ista bez obzira ko iscrtaiva granice okruga”, a „pravila moraju biti potpuno jasna i pristupačna za sve relevantne partije i učesnike u izbornom procesu”.

Tehnike glasanja su jedan od faktora koji može delovati u pravcu podsticanja (ili ograničavanja) mogućnosti za izbor nacionalnih manjina u predstavničko telo lokalne zajednice. To se posebno odnosi na različite tehnike preferencijalnog glasanja koje mogu doprineti lakšem izboru pripadnika nacionalnih manjina u predstavničko telo.²¹

Pravni okvir koji definiše pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Republici Srbiji čine Ustav Republike Srbije²², Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina i Zakon o izboru odbornika.²³

Relevantne odredbe Ustava Srbije koje se odnose na pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u predstavničkim telima uključuju garancije prava nacionalnih manjina, zabranu diskriminacije, mogućnost preduzimanja posebnih mera, kao i eksplicitne garancije prava na učešće u javnoj vlasti i reprezentovanje u Narodnoj skupštini. Ustav zabranjuje svaki oblik direktne ili indirektno diskriminacije zasnovane na nacionalnoj pripadnosti ili drugom ličnom svojstvu²⁴ i dopušta mogućnost preduzimanja posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa drugima²⁵ i definiše prirodu posebnih mera koje se, prema izričitoj ustavnoj odredbi, ne smatraju diskrimina-

cijom.²⁶ Pored toga, Ustav načelno, ali izričito, garantuje pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Narodnoj skupštini, a zakonodavcu delegira da propiše pravila koja će obezbediti ostvarivanje prava nacionalnih manjina da budu „ravnopravne i zastupljene“²⁷ u Narodnoj skupštini²⁸. Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina ne garantuje izričito pravo nacionalnih manjina da budu reprezentovane u predstavničkim telima, već načelno garantuje pravo nacionalnih manjina na učešće u javnom životu.²⁹ Kako je ovaj Zakon okvirni³⁰, trebalo je da opšta pravila budu konkretizovana u zakonodavstvu federalnih jedinica, ali je to izostalo. Federalne jedinice nisu donele sopstvene zakone o pravima nacionalnih manjina, već su ova prava regulisana u više različitih zakona. Tako pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u skupštinama lokalnih zajednica reguliše Zakon o izboru odbornika. Ovaj Zakon garantuje načelno da se nacionalnim manjinama „omogućuje srazmerna zastupljenost u skupštinama jedinica lokalne samouprave“³¹, uz ograničenje da se to omogućuje u „jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava“³², kao i da se ostvaruje „u skladu sa Ustavom i zakonom“.³³

Kao posebnu meru ovaj zakon ustanovljava samo prirodni prag za političke

stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina. One učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.³⁴ Pored toga, Zakon reguliše i koje političke stranke predstavljaju stranke nacionalnih manjina³⁵ i propisuje nadležnost opštinske izborne komisije koja, na osnovu predloga podnosioca izborne liste, odlučuje o tome „da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina“.³⁶ Zakon ne definiše bliže kriterijume ili uslove koje bi kandidatska lista morala da ispuni kako bi stekla status koji isključuje primenu zakonskog praga i dopušta primenu prirodnog praga u postupku sticanja i raspodele mandata, što može stvoriti probleme u praktičnoj primeni.

Uprkos tome što u zakonodavstvu Srbije postoje pojedine posebne mere koje doprinose ravnomernijem reprezentovanju manje zastupljenog pola, kao i srazmernom reprezentovanju nacionalnih manjina u skupštinama lokalnih zajednica, kao i činjenici da ove mere daju određene rezultate, postoje i druge posebne mere koje bi trebalo uvrstiti u zakonodavstvo kako bi se postigli bolji efekti reprezentovanja manje zastupljenog pola i nacionalnih manjina. ■

21. „Neki oblici preferencijalnog glasanja gde birači rangiraju kandidate po izboru, mogu pomoći kod zastupljenosti manjina i promovisanju međusobne saradnje.“ (Preporuke iz Lunda, br. 9 stav 2).

22. Pajvančić M., „Prava pripadnika nacionalnih manjina u predlozima za novi ustav Srbije“, u: Međedović, K. (prir.), *Manjinska prava u Ustavu Republike Crne Gore*, Nikšić, Local Democracy Agency = Agencija za lokalnu demokratiju, 2007, str. 38–59.

23. Više o tome u: Pajvančić M., *Od segregativne ka integralnoj multikulturalnosti* (koautor), Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2015. str. 63–113.

24. Član 21. stav 3. Ustava Republike Srbije.

25. Član 21. stav 4. Ustava Republike Srbije.

26. Član 21. stav 4. *in fine* Ustava Republike Srbije.

27. Navedene termine koristi ustavotvorac. U kontekstu sastava parlamenta ostaje nejasno šta znači „načelo ravnopravnosti“.

28. Član 100. Ustava Republike Srbije.

29. Član 21. Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

30. Zakon je donet kao savezni zakon u vreme dok je SR Jugoslavija bila federacija.

31. Član 9. Zakona o izboru odbornika.

32. Član 9. Zakona o izboru odbornika.

33. Član 9. Zakona o izboru odbornika.

34. Član 40. stav 5. Zakona o izboru odbornika.

35. Član 40. stav 6. Zakona o izboru odbornika.

36. Član 40. stav 7. Zakona o izboru odbornika.



Milan Bojović

Član izborne komisije GO Voždovac

✉ milan.bojovic67@gmail.com

SPROVOĐENJE LOKALNIH IZBORA — NEKI PROBLEMI IZ PRAKSE

Faktički problemi koji se mogu pojaviti prilikom sprovođenja izbornih procedura u jedinicama lokalne samouprave zavise i od sredine i od prostora na kome se izbori održavaju. Problemi su prilično različiti i zavise od broja birača, odnosno od veličine izborne jedinice, njene ekonomske snage, prostornog položaja i razuđenosti teritorije na kojoj se izborni proces sprovodi

Zakonom o lokalnim izborima¹ uređen je postupak izbora i prestanak mandata odbornika skupština jedinica lokalne samouprave. Po ovom Zakonu sprovedena su dva redovna izborna ciklusa, 2008. i 2012. godine. U međuvremenu je sproveden i znatan broj vanrednih izbora za lokalne organe vlasti, u situacijama kada skupštine jedinica lokalne samouprave nisu mogle da funkcionišu ili na bilo koji način nisu mogle da obavljaju funkciju u mandatu za koji su izabrane. Ovo je, dakle, sasvim dovoljan period da se, na osnovu neposredne primene Zakona, analiziraju neke pravno-faktičke situacije sa kojima se u praksi suočavaju organi za sprovođenje izbora: izborne komisije i birački odbori.

Problemi koji se prilikom sprovođenja izbora mogu pojaviti veoma su raznoliki i zavise u najvećoj meri od subjektivnih (sami učesnici u izbornom procesu, izborna administracija i ostali organi vlasti) i objektivnih činilaca (veličina jedinice lokalne samouprave, njena površina, lokacija i sl.).

Takođe, ovi problemi mogu se podeliti na formalno-pravne, one koji neposredno zavise od direktne primene zakona, i faktičke, koji u manjoj meri zavise od zakona, a u mnogo većoj od samog stanja na terenu prilikom sprovođenja izbornih aktivnosti, tokom trajanja celokupnog izbornog procesa.

Obim primene zakona

Među problemima u izbornoj proceduri do kojih se dolazi neposrednom primenom Zakona o lokalnim izborima ili shodnom primenom Zakona o izboru >>>

1. „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007.

narodnih poslanika² koji su se pojavili u izbornoj praksi lokalne samouprave, pre svega treba istaći one koji su veoma dinamičnim razvojem demokratskih odnosa i političkim aktivnostima svih aktera na društvenoj sceni. Imajući u vidu da se, prema proceduri predviđenoj ovim zakonom, lokalni izbori sprovode u svim jedinicama lokalne samouprave (njih 174), a da su po istoj ili veoma sličnoj proceduri sprovedeni izbori za gradske opštine i mesne zajednice, koje su sastavni delovi jedinica lokalne samouprave, značaj ovih propisa je veliki. Sama činjenica da se odredbe zakona primenjuju na znatno veći i raznovrsniji broj izbornih jedinica (jedinica lokalne samouprave i ostalih oblika organizovanja građana – mesne zajednice), čini da se u praksi subjekti primene zakona susreću sa neuporedivo većim brojem zakonski neuređenih pitanja i praktičnih problema. Ovde se pre svega misli na broj građana sa izbornim pravom, odnosno na broj birača, prostornu raspodelu biračkih mesta, učešće pripadnika nacionalnih manjina i njihovu zastupljenost u izbornoj administraciji, maksimalan broj članova izbornih tela i druge probleme.

Pre ulaženja u ovu problematiku, treba istaći specifičan položaj gradskih opština, koje nisu jedinice lokalne samouprave. Prema broju građana i površini, pojedine gradske opštine su višestruko veće od mnogih jedinica lokalne samouprave, pa zato čine veoma značajan subjekt primene zakona. Naime, u sastavu grada Beograda nalazi se 17 gradskih opština, koje su obrazovane na osnovu Statuta Grada Beograda, kojim je i predviđeno sprovođenje izbora primenom Zakona o lokalnim izborima. Slično tome, Niš ima pet gradskih opština, a na delovima teritorije Vranja, Požarevca i Užica osnovana je po jedna gradska opština.

Zakonom o lokalnim izborima predviđen je proporcionalni izborni sistem, koji se primenjuje i prilikom izbora za narodne poslanike. Ovakav način izbora u najvećoj meri onemogućuje građane da prilikom izbora svojih predstavnika u lokalnim organima vlasti izaberu kandidate za koje neposredno glasaju, ako se ima u vidu da se glasa za izbornu listu, što je problem samog izbornog sistema.

U Republici Srbiji je u velikoj meri izražena nesrazmera u veličini jedinica lokalne samouprave, a pošto je u samom izbornom sistemu predviđen proporcionalni sistem, to znači da svaka jedinica lokalne samouprave predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu, pa u skladu sa tim postoji znatna razlika u broju i veličini biračkih mesta. Predviđen maksimalan broj birača na biračkom mestu je 2500 birača³, što se u gradskom području zbog čestih migracija i može desiti, ali u ruralnom području to je prevelik broj, jer neke jedinice lokalne samouprave imaju i manje od 2500 stanovnika. Ovakvo data zakonska odredba dovodi do situacije da se u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, teoretski, može organizovati samo jedno biračko mesto. Normativno uređivanje ove oblasti bi trebalo da ima u vidu i udaljenost biračkih mesta od naseljenih mesta, tako da bi svakom biraču realizacija biračkog prava mogla da bude dostupna na isti ili primeren način. Veličina biračkog mesta je relevantna u smislu kontrole izbornog procesa, ali i povećanja troškova za sprovođenje lokalnih izbora.

Izborna administracija – komisije i birački odbori

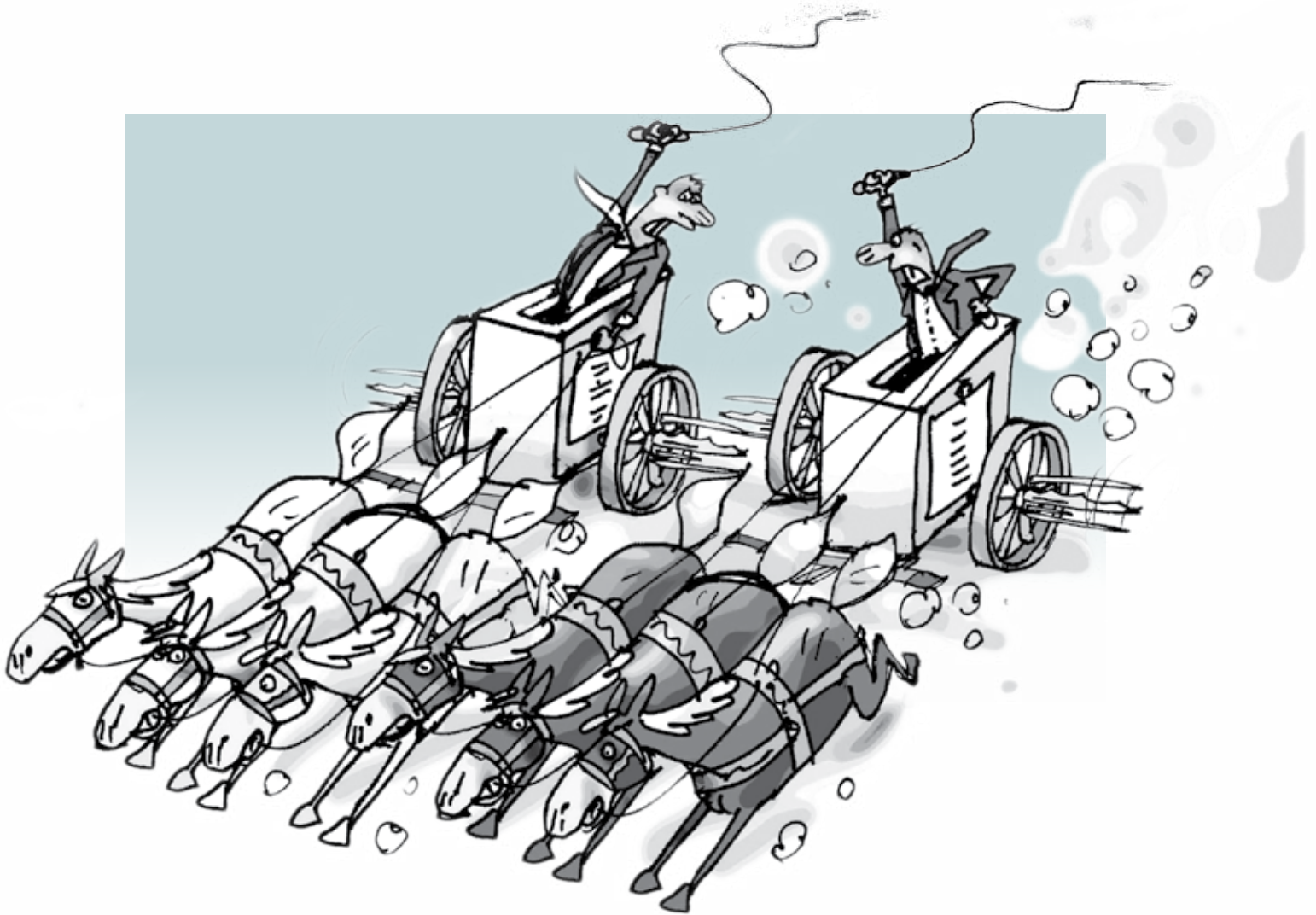
Zakonom o lokalnim izborima, između ostalog, uređena su pravila za izbor, odnosno postavljenje članova pojedinih izbornih organa, kojima je preširoko dat

zakonski uslov za izbor. Jedini uslovi su punoletnost građana sa izbornim pravom i prebivalištem na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Na ovaj način je omogućen pristup što većem broju građana, ali ovakvim načinom nije garantovana kompetentnost članova biračkih tela, što se u praksi ispoljava posebno u manjim naseljenim ruralnim područjima. Zakonom je takođe propisan broj članova u stalnom sastavu izbornih tela, ali nije određen maksimalan ukupan broj članova, s obzirom na to da nije moguće predvideti broj članova iz proširenog sastava. U praksi to znači da je na svakom biračkom mestu moguće da se pojavi nesrazmerno veliki broj stalnih članova i članova proširenog sastava, što u velikoj meri zahteva odgovarajuće prostorne mogućnosti radi regularnog sprovođenja izbornog procesa. Mogućnosti učešća članova iz proširenog sastava bi mogle da idu u pravcu da ovlašćeni posmatrači sa pravom prate sve izborne radnje, ali bez prava odlučivanja ili da u prošireni sastav ulaze samo predstavnici izbornih lista koje nisu u stalnom sastavu. Na ovaj način ne bi bila uskraćena prava izbornim listama, a bio bi smanjen broj predstavnika u izbornim telima.

Preveliki broj učesnika u izbornom procesu takođe zahteva veliki stepen organizovanosti i kontrole svakog biračkog mesta od strane izbornih komisija jedinica lokalne samouprave, iako one ne raspolažu normativnim mehanizmima i sistemskim ovlašćenjima za usmeravanje rada biračkih odbora. Prisutna je i nesrazmera u broju članova izborne komisije i svih izbornih organa u odnosu na veličinu jedinice lokalne samouprave, odnosno izborne jedinice, što uslovljava prilično velike troškove izbora i znatno opterećuje budžete jedinica lokalne samouprave.

2. „Službeni glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 – odluka US, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon.

3. Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon).



Sama brojnost organa za sprovođenje izbora dovodi i do logičkih paradoksa, pa jedinice lokalne samouprave sa malim brojem stanovnika nisu u prilici da ispunе zakonske obaveze u pogledu broja članova stalnih i proširenih sastava izbornih tela, računajući i same kandidate za odbornike, a u vezi sa srodničkim odnosima i ostalim zakonskim smetnjama koje su ograničavajuće u pogledu obavljanja određenih funkcija u izbornom procesu. Organi za sprovođenje izbora su, zbog ovakvih nedorečenosti, dovedeni u situa-

ciju da obavljaju opsežne provere svakog lica predloženog za člana organa, a u manjim sredinama veoma je teško pronaći osobe koje ispunjavaju uslove predviđene u članu 30. Zakona o izboru narodnih poslanika, koji se shodno primenjuje u ovom slučaju. Pojedini podnosioci izbornih lista koriste ovakve situacije i kroz predlaganje lica koja su u određenim stepenima srodstva po okončanju izborne procedure, u slučaju nepovoljnog ishoda, podnošenjem prigovora i žalbe nadležnom sudu, dovode u pitanje validnost

izbornog procesa na određenom broju biračkih mesta.

Pitanje konstituisanja izbornih komisija, takođe, stavlja u neravnopravnu situaciju sve aktere na političkoj sceni, s obzirom na to da postoji razlika između predstavnika političkih stranaka i udruženja građana u skupštinama jedinica lokalne samouprave kada se predlažu članovi izbornih radnih tela, bez obzira na zakonsku obavezu proporcionalnosti. Na malom broju članova izbornih tela ne postoji moguć-

>>>

nost da se ostvari puna proporcionalnost pošto u praksi skupštine jedinica lokalne samouprave proporcionalnost razumeju kao odnos između političkih stranaka, a ne i odbornika sa lista grupa građana i iz ovog razloga nastupaju problemi u broju članova izbornih komisija, koji su inače zakonom limitirani, ali i biračkih odbora. S obzirom na to da se odluke donose većinom glasova i prilikom donošenja odluka često dolazi do „preglasavanja” ili se uskraćuje „radni kvorum”, i to su česte situacije u praksi.

Ovlašćenja izbornih komisija

Prilikom predaje izbornih lista, predviđena je obaveza podnosilaca izbornih lista da dostave određen broj overenih potpisa građana koji podržavaju tu listu. U praksi se često dešava da predlagači dostavljaju potpise podrške lica koja višestruko potpisuju predloge različitih izbornih lista ili potpisuju za drugo lice. Tako postoji mogućnost da na samom početku izborne procedure određene izborne liste ostvare privilegovan položaj ili prioritarno mesto na zbirnoj izornoj listi, a na ime ostvarene većine u izornoj komisiji ili organima same jedinice lokalne samouprave.

U praksi su se dešavale situacije da izborna komisija proglasi listu i utvrdi određeni redni broj, a da se naknadno utvrdi nepravilnost ili da podnosilac liste ili određeni broj kandidata povuku saglasnost ili već predatu listu i da na taj način lista više ne bude validna. Ovakva mogućnost se koristi za stvaranje nepovoljnijeg položaja za ostale izborne liste i spada u sferu zloupotrebe prava.

Takođe, izborne komisije su zbog različitih provera verodostojnosti potpisa u prlici da tokom samog izbornog procesa

obavljaju poslove koji po prirodi stvari ne bi trebalo da budu u nadležnosti izborne administracije, ali zato što u velikoj meri dovode u pitanje regularnost izbornog procesa, one to faktički čine. Nisu retki slučajevi da se utvrdi falsifikovani potpis preminulog lica ili potpis lica koje nije u prilici da na takav način da podršku nekoj listi – ovde se pre svega misli na slepe, nepismene i invalide. Na taj način su obaveze poštovanja striktnih rokova, predviđenih Rokovnikom izbornih aktivnosti, dovedene u pitanje, pa izborna administracija preuzima obaveze ostalih državnih organa i organa lokalne samouprave.

Nakon donošenja Zakona o političkim strankama, kojim je uvedena registracija stranaka uz dostavljanje overenih potpisa članova, obaveza dostavljanja overenih potpisa podrške izbornim listama političkih stranaka je praktično aktivnost koja se ponavlja, jer je smisao osnivanja stranaka učešće na izborima. Trebalo bi detaljnije urediti dostavljanje izbornih lista od strane grupa građana ili udruženja, kao i neformalnih grupa osnovanih samo za tu izbornu priliku kako ne bi bilo zloupotreba. U praksi se pojavljuju primeri gde kandidati „obaraju” jednu listu povlačenjem potpisa podrške i predaju novu izbornu listu. Na osnovu svih raspoloživih činjenica, može se izvući zaključak da u ovakvim primerima ima postupanja koja nisu u domenu zakonitog i „fer” izbornog ponašanja.

Utvrđivanje zbirne izborne liste je do sada u praksi stvaralo dva problema – predaja liste (prioritetno mesto) ili odustajanje neke od lista i samim tim pomeranje rednog broja već proglašanih izbornih lista, što stvara pravnu nesigurnost i uzrokuje nove nepredviđene troškove za podnosioc izbornih lista. Ovakvi slučajevi su se posebno dešavali tokom izbornog ciklusa

2012. godine, a na ovaj način su učesnici u izborima dolazili u nepovoljniji položaj od momenta proglašenja pojedinačne liste do samog konačnog proglašenja zbirne izborne liste. Pojedine izborne liste su tako u svojim reklamnim materijalima nenamerno dovodile u zabludu učesnike u izbornom procesu i celokupnu javnost, navodeći jedan redni broj utvrđen prilikom proglašenja izborne liste, odnosno drugi nakon utvrđivanja zbirne liste. Ovakva situacija se može preduprediti, ukoliko se zakonskim rešenjem predvidi redosled na listi, koji bi bio određen žrebom ili slučajnim određivanjem mesta na listi, na način kakav se primenjuje pri izboru predsednika Republike.

Problemi u izbornom procesu na biračkom mestu

Faktički problemi koji se mogu pojaviti prilikom sprovođenja izbornih procedura zavise i od sredine i od prostora na kome se izbori održavaju. Problemi su prilično različiti i zavise od broja birača, odnosno od veličine izborne jedinice, njene ekonomske snage, prostornog položaja i razuđenosti teritorije na kojoj se izbori proces sprovodi, kao i od obrazovne strukture stanovništva.

Tokom sprovođenja izborne procedure, birački odbori se na samom biračkom mestu suočavaju sa problemima prilikom identifikacije birača. Prezentirani lični dokumenti birača mogu biti nevažeći ili sa rokom važenja koji je istekao, a česta je situacija da birački odbori priznaju i one identifikacione dokumente koji normativnim aktima nisu predviđeni. Takođe, članom 68. Zakona o izboru narodnih poslanika uvedeno je dodatno obeležavanje sprejom birača koji su već iskoristili biračko pravo. U praksi je ova obaveza stvarala velike kontroverze, a razlozi za njeno uvođenje (tokom izbornih ciklusa

u 2000. godini) odnosili su se pre svega na neažurne biračke spiskove i mogućnost „izborne krađe“ – koja je potencirana od strane učesnika u izbornom postupku. S obzirom na postojanje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, moglo bi se ići u pravcu promene ove zakonske obaveze.

Tokom samog glasanja, moguće je da na biračkom mestu nema adekvatnih zaklona ili da je došlo do gužve zbog istovremenog ulaska i prisustva većeg broja glasača, čime se narušava ustavna odredba o tajnosti glasanja i zakonska odredba o održavanju reda na biračkom mestu. Birački odbori nisu u mogućnosti da ove probleme reše na sam dan izbora, pa se oni ponavljaju iz jednog izbornog ciklusa u drugi. Ovaj problem bi trebao da se reši uz normativno određivanje veličine prostora koji može biti uređen kao biračko mesto, kao i uz minimalne uslove koje bi sva biračka mesta trebalo da ispunjavaju na teritoriji Republike Srbije.

Zakonom o lokalnim izborima predviđeno je da birač može da glasa i van biračkog mesta, pod uslovima i na način koji su utvrđeni zakonom. Ova odredba je uneta u izborni sistem kako bi što većem broju građana bilo omogućeno ostvarivanje biračkog prava. U ovakvoj situaciji, predlagači izbornih lista često dostavljaju spiskove potencijalnih glasača (tzv. „sigurni glasovi“), a ti se spiskovi vode kao prijave za glasanje van biračkog mesta, i to u broju koji nije u izbornom danu moguće obraditi, iako ovi potencijalni glasači nemaju fizičkih smetnji ili nekih drugih objektivnih nemogućnosti da svoje biračko pravo ispune na samom biračkom mestu. Procena opravdanosti ovakvog načina glasanja u praksi je prepuštena biračkim odborima, uz primenu Pravila o radu biračkih odbora, a u zavisnosti od

okolnosti. Nedovoljna zakonska određenoost je i dovela do proizvoljnog tumačenja odredbi, pa bi jasno određenje koja lica mogu da glasaju van biračkog mesta uredilo ovaj segment izbora.

Sprovođenje izbora – utvrđivanje i objavljivanje rezultata

U odredbama zakona kojima se reguliše dostavljanje biračkog materijala, predviđeno je da izborne radnje budu izvršene u roku od osam časova od zatvaranja biračkih mesta. U određenim izbornim jedinicama, odnosno na pojedinim biračkim mestima ovo nije moguće ispuniti, posebno ukoliko se izbori odvijaju na više nivoa, s obzirom na to da se rezultati lokalnih izbora utvrđuju tek po utvrđivanju svih ostalih izbornih rezultata. Ovako postavljeni rokovi stvaraju velike probleme biračkim odborima, a u trenutku utvrđivanja rezultata se, zbog nedostatka vremena, pojavljuju računске greške, koje mogu biti slučajne, ali i namerne. Kada je postavljao određene rokove, zakonodavac nije vodio računa o specifičnosti prostora izborne jedinice, ali ni o objektivnim vremenskim uslovima u danu glasanja, što je posebno izraženo u ruralnim područjima. Uvođenje mogućnosti da se zakonom ili podzakonskim aktom predviđi dostavljanje materijala elektronskom poštom ili izrada izbornog portala sa unosom privremenih podataka sa izbornog mesta, uz unošenje rezultata, koji je nakon unosa podložan računskoj proveri u samoj izornoj komisiji, predstavljaju rešenje ovog problema. Pitanje dostavljanja je uređeno principom proste predaje, a kako se u ovom lancu može naći više lica, dešavaju se poznati slučajevi gubljenja „vreća“ sa izbornim materijalom. Čitav segment zakona koji se odnosi na čuvanje i predaju dokumentacije treba detaljnije urediti.

U realizaciji izbornog procesa, posebno osetljivo je pitanje poništavanja glasanja na biračkom mestu nakon što izborna komisija utvrdi nepravilnosti ili do toga dođe u postupku sudske zaštite. Ovo pitanje stvara pravnu nesigurnost i otvara mogućnosti opstrukcije izbornog procesa, kada neki učesnici izborne utakmice uvide da im rezultati glasanja ne idu u prilog, pa na svaki način pokušavaju da idu na poništavanje izbora, ne postupajući „u dobroj veri“. Primeri su višestruko ponavljanje lokalnih izbora na biračkom mestu u naselju Baščeluci u Loznici (izbori 2008. godine – sedam puta i 2012. godine).

Protiv rešenja izborne komisije u izbornom procesu nije moguće izjaviti neko drugo pravno sredstvo osim žalbe nadležnom sudu. Zakonom o lokalnim izborima je na ovaj način uneta pravna novina u izborni sistem Republike Srbije, a to je nadležnost Upravnog suda u rešavanju izbornih sporova, čime je omogućena sudska zaštita odborničkih mandata. Međutim, činjenica da je postojala prilično neujednačena sudska praksa u ovoj oblasti, koja je, promenom nadležnosti suda u ovim sporovima i organizovanjem Upravnog suda od 2011. godine, na putu da bude rešena. Takođe, tokom sprovođenja izborne procedure u periodu 2008–2015. godine, bilo je prilika da se i organi javnog tužilaštva značajnije uključe u zaštitu javnog interesa. Osim što je u javnost izbilo nekoliko medijskih afera, u sudskoj praksi nije zabeleženo procesuiranje protivpravnog ponašanja na osnovu dela protiv izbornog prava. U izveštaju „Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštita ustavnosti i zakonitosti u 2012. godini“⁴, koji je objavio Republički javni tužilac, pomenuto je da je za krivična dela iz ove oblasti podneto 55 krivičnih prijava, iako je to kalendarska >>>

4. Godišnji izveštaj RJT za 2012. godinu.

godina kada su bili održani lokalni izbori. Na osnovu podnetih prigovora izbornim administracijama i nadležnim organima, tokom sprovođenja ovih izbora, kao jedna od primedbi na regularnost bila je tzv. „preprodaja glasova” ispred biračkog mesta, odnosno ugovaranje glasanja za određenu listu za novčanu nadoknadu. Zbog poteškoća u dokazivanju izvršenja ovog krivičnog dela, nadležni organi nisu, međutim, okončali krivične postupke. Postupanje u sličnim slučajevima s ciljem prevencije proptivpravnog ponašanja na samom biračkom mestu i pored njega, predstavlja mogućnost da se problemi izbegnu. Ustaljeno mišljenje da organi policije ne bi trebalo da budu prisutni na samom biračkom mestu nije ispravno, a sami birački odbori bi u svakom momentu procesa trebalo da budu u prilici da prekinu glasanje i da se obave službene radnje na licu mesta.

Zaključci

Sprovođenje izborne procedure u jedinicama lokalne samouprave pokazalo je u praksi određene nedostatke, koji u velikoj meri zavise od same jedinice lokalne samouprave u kojoj se odvija izborni proces. Kroz reformu izbornog zakonodavstva moguće je u velikoj meri izmeniti određeni broj zakonskih odredbi, ali se i donošenjem adekvatnih podzakonskih akata sam izborni proces na lokalnu može u velikoj meri poboljšati. Takođe, potrebno je da gradovi, kao jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonskim ovlašćenjem, na specifičan način uredi izborne postupke za izbor organa vlasti gradskih opština (skupštine) ili mesnih zajednica (saveti), a ne da kao do sada primenjuju odredbe Zakona o lokalnim izborima i da se pri tome stvaraju preveliki materijalni troškovi, nesrazmerni značaju takvih izbora. Ovo je bitno pre svega zbog velikih razlika koje postoje između gradova.

Napredak u sprovođenju izbornog postupka i realizaciji izbora u jedinicama lokalne samouprave moguće je sprovesti i kroz veću edukaciju i specijalizaciju izabranih članova. Veliku odgovornost u sprovođenju ovog cilja imaju administracije jedinica lokalne samouprave, koje bi u periodu pre raspisivanja izbora trebalo da obave ove poslove i da uz materijalno-finansijsku pripremu i adekvatnu normativnu podršku prirede određeni broj predavanja, edukacija na određene teme iz domena samog izbornog procesa. Specijalizacija učesnika u izbornom postupku je možda i najznačajniji faktor u rešavanju navedenih problema iz prakse.

Elektronski izborni portali – moguća budućnost izbora u Srbiji

U reformama izbornog procesa u Republici Srbiji, u periodu od prvih višestranačkih izbora (1990. godine), najmanje pažnje posvećivano je inoviranju same izborne tehnike. Zbog veće transparentnosti i efikasnosti samog izbornog procesa, potrebno je da se ide u pravcu izrade elektronskih izbornih portala (eng. *Internet elections portal*), kako bi se izbegla obaveznost glasanja na samom biračkom mestu, tako što bi građani sa biračkim pravom uz izborni poziv dobijali i odgovarajuće identifikacione brojeve sa elektronskom zaštitom (PIN) i mogućnost da svoje izborni pravo, prema želji i mogućnosti, ostvare na samom biračkom mestu ili preko ličnog računara, mobilnog telefona ili sličnog uređaja. Na ovakav način bili bi prevaziđeni navedeni problemi iz prakse, a bio bi učinjen i značajan korak ka modernizaciji izbornog procesa, bez neposrednog učešća podnosilaca izbornih lista i izbornih organa u prebrojavanju ili utvrđivanju broja glasova, što predstavlja najsporniju tačku izborne „trke”. Izborna administracija bi tada u punoj

meri mogla da obavlja kontrolnu i nadzornu funkciju nad sprovođenjem izbora, a sami građani bi, po okončanju izbornog dana, prilikom zatvaranja biračkog mesta, preko izbornog portala mogli da dobiju pravovremenu i tačnu informaciju o izbornim rezultatima, isključujući subjektivizaciju u izvršenju ove osetljive izborne radnje. U skladu sa preporukama OEBS-a u ovakve promene bi trebalo ulaziti postepeno, ali uz odgovarajuću pripremu stručne javnosti, političkog establišmenta i građana. Promene izborne tehnike uz ugradnju naprednih tehnologija u sam izborni sistem, trebalo bi sprovesti kao pilot projekat, uz planiranje, na manjem broju jedinica lokalne samouprave.

Takođe, izmena postojećeg zakonskog okvira bi u velikoj meri mogla da pogoduje poboljšanju uslova izbornog procesa, posebno kada se ima u vidu izbor optimalnog broja i adekvatnog sastava članova izbornih organa ili radnih tela za sprovođenje izbora, koji bi trebalo da bude u neposrednoj vezi sa karakteristikama same jedinice lokalne samouprave. Međutim, u postupku bilo kakvih izmena neophodno je sprovesti širu javnu i stručnu raspravu radi iznalaženja adekvatnog predloga u kome bi svi problemi, ili najveći deo problema iz prakse, mogli da budu rešeni. Odgovornost za sprovođenje izbora, pored samog zakonodavca, snosi i izborna administracija. Ciljevi svake izborne administracije bi trebalo da budu: efikasno sprovođenje izbora, blagovremeno i tačno utvrđivanje rezultata glasanja i zakonita podela mandata izabranim odbornicima, pa bi u tom smislu trebalo i da se uredi pravilan izbor članova izbornih organa, uz procenu kompetentnosti i iskustva kandidata, kako bi oni na pravi način mogli da se suoče sa svim izazovima i problemima koji se nameću tokom sprovođenja izborne procedure. ■



Mr sc. Irena Hadžiabdić

Članica Centralne izborne komisije BiH

✉ irena.hadziabdic@izbori.ba

IZAZOVI LOKALNIH IZBORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Lokalni izbori u Bosni i Hercegovini pokazali su napredak u dostizanju demokratskih standarda, uvođenjem neposrednih izbora za načelnike i definisanjem učešća pripadnika nacionalnih manjina. Ipak, kompleksan izborni sistem, opterećen asimetričnim rješenjima i manipulativnim radnjama biračkih odbora, zahtijeva detaljnu reviziju

Birači iz Bosne i Hercegovine (BiH) su pet puta birali predstavnike lokalnih vlasti – 1997, 2000, 2004, 2008. i 2012. godine. Za organizaciju lokalnih izbora 1997. i 2000. godine bila je zadužena Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), u skladu sa članom 2. Aneksa 3 (Sporazum o izborima) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH.¹ Tek nakon usvajanja Izbornog zakona BiH 2001. godine ustanovljena je Izborna komisija BiH (2006. godine preimenovana je u Centralnu izbornu komisiju BiH – CIK BiH), koja je raspisala i provela lokalne izbore održane 2004, 2008. i 2012. godine.

Izborni zakon BiH² je do sada pretrpio 16 izmjena i dopuna i dvije tehničke ispravke, ali BiH se ne može pohvaliti suštinskim reformama u izbornom zakonodavstvu. Jedino su promjene vezane za lokalne izbore pokazale značajniji napredak u pogledu dostizanja demokratskih standarda za provođenje izbora, prije svega uvođenjem odredbi o neposrednom izboru za općinske načelnike³ i definisanjem učešća pripadnika nacionalnih manjina u izborima za općinski nivo 2004. godine.⁴ U ovom tekstu problematiziraju se neki od izazovnijih segmenata izbora sa kojima se suočavaju organi za provo-

>>>

1. Član 2: Uloga OEBS-a, Aneks 3 Sporazuma o izborima, Opšti okvirni sporazum za mir u BiH (http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/sr/annex3.htm).
2. „Službeni glasnik BiH“, br. 23/01, 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, 18/13 i 7/14.
3. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 20/04 i Izborni zakon RS, „Službeni glasnik RS“, br. 34/02 i „Službeni glasnik RS“, br. 24/04.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 20/04.

đenje izbora (kompleksan izborni sistem, nepoštivanje demokratskih standarda o izborima, poput principa redovnih izbora u Gradu Mostaru, zloupotrebe kod registracije birača van BiH, te manipulativnih radnji biračkih odbora u složenom procesu brojanja glasova). Cilj je da ti segmenti budu preispitani i redefinisani, kako bi bio unaprijeđen izborni proces u cjelini.

Izborni sistem

Bosnu i Hercegovinu karakterizira vrlo složen izborni sistem, koji je kombinacija različitih izbornih sistema: sistema proste većine, koji se primjenjuje za izbor načelnika/gradonačelnika u većini općina/gradova u BiH, i sistema proporcionalne zastupljenosti poluotvorenih listi uz primjenu Saint-Lague metode izračunavanja mandata (ukupan broj glasova u izornoj jedinici se dijeli sa 1, 3, 5, 7, 9...), koji se koristi za izbor općinskih vijeća u Federaciji BiH i skupština opština u Republici Srpskoj, kao i skupštine Brčko distrikta. Sistem poluotvorenih listi biračima omogućava izbor jednog ili više kandidata unutar istog političkog subjekta.

Pored toga, karakteristiku izbornog sistema predstavlja izborni prag od 3% za dodjelu mandata na nivou izborne jedinice i izborni prag od 5% za kandidate unutar kandidatske liste. Međutim, izbori za lokalni nivo vlasti se u nekim gradovima vrše i posredno, a to je slučaj u izboru gradonačelnika u Brčko distriktu i u tri grada: Mostaru, Sarajevu i Istočnom Sarajevu. Posredni izbor se primjenjuje i za Skupštinu Grada Istočnog Sarajeva i Gradsko vijeće Grada Sarajeva. Ovakva neujednačena rješenja kod izbora lokalnih predstavnika vlasti, koja dodatno komplikuju vrlo složen izborni sistem, s

pravom opredjeljuju neke autore da govore o debalansiranoj i asimetričnoj legitimitetu, nadležnostima i jazu političkih modela unutar države.⁵

Lokalni izbori u BiH se održavaju u redovnim ciklusima od četiri godine, sa izuzetkom Mostara, u kojem lokalni izbori nisu održani od 2008. godine. Odluku o odgađanju izbora⁶ za izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara, CIK BiH je donijela 2012. godine, zbog nemogućnosti provođenja izbora u ovom gradu, s obzirom na to da je Ustavni sud BiH⁷ proglasio neustavnim odredbe člana 19.2 st. (1) i (3) i člana 19.4 st. (2) do (8) Izbornog zakona BiH, jer je ustanovio da razlike u broju birača, odnosno glasova koje je potrebno osvojiti u određenim izbornim jedinicama za jedan mandat direktno dovode do nejednakosti prava glasa.

Nakon ove odluke Ustavnog suda BiH i nedostatka konsenzusa vodećih političkih snaga o preispitivanju izbornih jedinica, CIK BiH je zaključila da će se „odgođeni izbori iz člana 1. ove odluke provesti u skladu sa odredbom člana 14.2 (4) Izbornog zakona BiH“, jer se odgođeni izbori u pravilu provode „...u roku od sedam dana, a najkasnije 30 dana od dana koji je određen za glasanje na redovnim izborima“. Međutim, uslovi za održavanje ovih izbora nisu ispunjeni u zakonski preciziranim rokovima za organizaciju odgođenih izbora, jer zakonodavac nikada nije usvojio nedostajuća pravila po kojima bi ovi izbori bili sprovedeni. U Mostaru se, suprotno demokratskim standardima i principima redovnog održavanja izbora, koji sugerišu da odlaganje izbora nije moguće vršiti na neodređeno vrijeme, upravo desilo suprotno, tj.

odgađanje izbora „na neodređeno vrijeme“ i već više od tri godine nakon održavanja redovnih lokalnih izbora 2012. godine, ne postoji zakonska regulativa koja precizira neophodne izborne jedinice za Grad Mostar.

Učešće predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim vijećima/skupštinama

Izmjenama Izbornog zakona BiH iz 2004. godine prvi put je omogućen izbor predstavnika nacionalnih manjina u općinska vijeća tako da im se garantira najmanje jedno mjesto u onim općinama u kojima oni u ukupnom broju stanovnika učestvuju do 3%, a najmanje dva mjesta ako je procenat učešća preko 3%. Ovakva zakonska rješenja su u nekim malim općinama koje su, po popisu iz 1991. godine, imale samo nekoliko pripadnika nacionalnih manjina, stvorile nerealne situacije jer su pripadnici nacionalnih manjina imali pravo na jedno vijećničko mjesto, bez obzira na to da li u tim općinama još uvijek žive osobe koje su se na popisu 1991. godine izjasnile kao pripadnici nacionalnih manjina. Stoga je izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH iz 2008. godine⁸ predstavljeno novo rješenje u smislu prava učešća pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj vlasti samo u općinama u kojima je njihovo učešće preko 3%. Međutim, i novo rješenje je bilo problematično jer, prema popisu iz 1991. godine, samo su dvije općine u BiH imale više od 3% predstavnika nacionalnih manjina (Trebinje 3,31% i Prnjavor 4,64%)⁹. Ipak, još 34 općine u BiH su u svojim statutima predviđjele mjesta u vijećima i za predstavnike nacionalnih manjina.

5. Arapović, Adis, *Izbornoj sistem Bosne i Hercegovine: Kritička analiza i kompilacija izbornog zakonodavstva*, CCI, 2012, str. 80.

6. Odluka CIK BiH br. 05-1-07-1-586-1712 sa 19. sjednice održane 7. maja 2012. godine.

7. Odluka Ustavnog suda BiH br. 9/09 od 26. novembra 2010. godine.

8. „Službeni glasnik BiH“, br. 33/08.

9. Podaci CIK BiH izvedeni iz Popisa stanovništva 1991. godine.



Kao predstavnik nacionalne manjine može biti izabran samo onaj kandidat čije se ime nalazi na posebnoj listi kandidata pripadnika nacionalnih manjina. Liste su predstavljene na glasačkom listiću na kojem se nalaze i ovjereni politički subjekti za redovne mandate. Prilikom raspodjele mandata kandidatima sa liste pripadnika nacionalnih manjina nije se primjenjivao

izborni prag od 3%¹⁰, kao posebna mjera pozitivne diskriminacije. Još jedna mjera pozitivne diskriminacije na lokalnim izborima 2008. godine je ukidanje takse za prijavu za izbore za predstavnike nacionalnih manjina.

Pored političkih stranaka i nezavisnih kandidata, pravo kandidature imaju i re-

gistrirana udruženja ili drugi registrirani oblici djelovanja nacionalnih manjina, kao i grupa od najmanje 40 građana sa biračkim pravom.¹¹ Zakonska rješenja da političke stranke imaju pravo ponuditi svoje kandidate i za listu nacionalnih manjina i za redovnu listu, te tako možda osvojiti mjesta u lokalnoj vlasti, ostavljaju dilemu da li ovakvi predstavnici štite pra- >>>

10. Član 13.5 u vezi sa članom 9.5 Izbornog zakona BiH.

11. Član 13.14 stav 4. Izborni zakon BiH.

va nacionalnih manjina ili interese svojih stranaka. Na lokalnim izborima održanim 2008. godine, od ukupno 35 izabranih predstavnika nacionalnih manjina 25 su bili predstavnici političkih stranaka, osam nezavisni kandidati, a samo dva predstavnici udruženja građana nacionalnih manjina.

Centralni birački spisak (CBS)

Centralni birački spisak (CBS) je stalna elektronska evidencija o državljanima BiH koji imaju biračko pravo, a vodi je CIK BiH, na osnovu podataka iz službenih evidencija o prebivalištu i boravištu državljana BiH, koje vodi nadležni organ. Javni registar građana vodi Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA), koja vrši redovne presjeke CBS svakog prvog ponedjeljka u mjesecu i nakon obrade ih dostavlja CIK BiH. Na ovaj način od 2006. godine funkcioniše tzv. pasivni sistem registracije birača, dok je sistem aktivne registracije zadržan za birače van BiH.

U postupku upisa u CBS vrši se upis više vrsta birača, različitih po svom statusu, načinu ostvarivanja biračkog prava i vrsti biračkog mjesta, što je očita posljedica kompleksnog izbornog sistema u složenoj strukturi BiH: (1) Izvod iz konačnog biračkog spiska za redovne birače (sačinjava se na osnovu podataka IDDEEA – za sve državljane BiH koji imaju najmanje 18 godina i prebivalište u BiH i koji glasaju na redovnim biračkim mjestima), (2) Izvod iz CBS za birače van BiH (sadrži podatke o biračima koji privremeno borave van BiH ili imaju status izbjeglog lica (oni imaju mogućnost da podnesu prijavu za

svake izbore da glasaju poštom), (3) Izvod iz konačnog biračkog spiska za birače koji glasaju putem DKP (također na osnovu prijava birača) i (4) Izvod iz konačnog biračkog spiska za birače sa statusom raseljenog lica (sačinjava se na osnovu podataka Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH).

Općinske izborne komisije u BiH izrađuju: (1) Izvod iz konačnog biračkog spiska za redovne birače koji su vezani za domove zbog starosti, bolesti i invaliditeta, na osnovu podataka nadležnog organa za socijalno staranje i drugih organa, te birača koji izraze želju da glasaju na ovaj način; (2) Izvod iz konačnog biračkog spiska za redovne birače, ali koji su zatvorenici ili su vezani za ustanove i imaju biračko pravo na osnovu podataka dobijenih od ustanova gdje su smješteni ova lica. Ove kategorije birača glasaju posredstvom mobilnog tima.

Mogućnost glasanja u DKP je u izbornu zakonodavstvo prvi put uvedena u aprilu 2008. godine, ali zbog malog interesa birača ovakvo glasanje nije provedeno ni na jednim lokalnim izborima.

Pravo glasa državljana koji su van zemlje ima svoje problematične aspekte koji se odnose na vrlo zahtjevan postupak aktivne registracije birača van BiH uz podnošenje prijave za svake izbore i relevantnih dokaza o identitetu, državljanstvu i prebivalištu.

Na posljednjim lokalnim izborima održanim 2012. godine u CBS je nakon podnošenja prijave upisano 37.359 birača, ali je prilikom obrade prijava odbijeno 5.855. U

najvećem broju slučajeva, razlog za odbijanje bio je nedostatak dokaza o identitetu (2.095), zatim dokaza o prebivalištu (803), dok 103 osobe nisu priložile dokaz o državljanstvu.¹² Ova kategorija birača nije u jednakom položaju sa biračima u zemlji jer ih, da bi ostvarili svoje pravo glasa, čeka mukotrpan i skup posao pribavljanja dokumentacije za registraciju za izbore.

Drugi problematičan aspekt je zloupotreba prava glasa birača van BiH. Naime, u postupku provjere pristiglih prijava za glasanje izvan BiH, utvrđeno je da postoji mogućnost da su vršene izborne zloupotrebe na području određenih izbornih jedinica u toku registracije za lokalne izbore 2012. godine (u Pelagićevu, Brčkom, Zvorniku, Osmacima, Novom Goraždu, Vukosavlju, Brodu, Srebrenici, Istočnom Novom Sarajevu i Istočnoj Ilidži)¹³. Naime, određen broj birača upisan je u izvod iz CBS za glasanje izvan BiH putem pošte mimo volje i saglasnosti birača, tako da je zbog opravdane sumnje da učinjeni prekršaji imaju obilježja krivičnog djela iz člana 152 *Prezare pri glasanju* i člana 154 *Izborna prevara* Krivičnog zakona BiH, CIK BiH dostavila dokumentaciju nadležnim tužilaštvima.

Ovjera i kandidovanje za izbore

Registracija političkih subjekata u BiH vrši se u skladu sa tri različita zakona u FBiH, RS i Brčko distriktu.¹⁴ U postupku ovjere političkih subjekata i kandidata CIK BiH provjerava da li je:

- politička stranka registrovana kod nadležnog suda (pri čemu se registracija vrši u 16 sudova u zemlji, a dokaz o

12. Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2012. godini, str. 19.

13. Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2012. godini, str. 20.

14. Zakon o političkim organizacijama, „Službeni list SRBIH”, br. 21/91. (preuzet u FBiH), Zakon o političkim organizacijama, „Službeni glasnik RS”, br.15/96 i Zakon o političkim organizacijama, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 12/02, 19/07 i 2/08.

Uporedni pokazatelji ovjerenih političkih subjekata za lokalne izbore u periodu 2004–2012.

| Izborna godina | Politička stranka | Koalicija | Nezavisni kandidati | Lista nezavisnih kandidata | Ukupno |
|----------------|-------------------|-----------|---------------------|----------------------------|--------|
| 2004. | 70 | 18 | 180 | 6 | 274 |
| 2008. | 80 | 41 | 273 | 20 | 414 |
| 2012. | 84 | 59 | 224 | 16 | 383 |

Izvor: Izborni pokazatelji 1996–2014. godina, CIK BiH, 2014. godine, www.izbori.ba

- ovjeri ne može biti stariji od 60 dana),
- kandidat upisan u CBS u općini u kojoj se kandiduje, najkasnije do dana raspisivanja izbora,
- kandidat kandidovan u samo jednoj izbornoj jedinici,
- validnost potpisa podrške birača koja se kreće u rasponu od 100 ili 200 (provjera potpisa se vrši metodom ravnomjerno raspoređenog statističkog uzorka od 10% od ukupnog broja podnesenih potpisa; analizira se identičnost potpisa sa potpisom na identifikacionom dokumentu birača, zatim da li je birač dao potpis podrške za dva ili više političkih subjekata i da li je upisan u CBS; ako je broj prihvaćenih potpisa manji od traženog broja, vrši se provjera svih potpisa,
- da li kandidatska lista uključuju kandidate oba pola (član 4.19 (4)); ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kad je jedan od spolova zastupljen sa najmanje 40% od ukupnog broja kandidata na listi; kandidati spola koji je manje zastupljen raspoređuju se na kandidatskoj listi na slijedeći način: najmanje 1 kandidat manje zastupljenog spola među prvih 2 kandi-

data, dva kandidata manje zastupljenog spola među prvih 5 kandidata i tri kandidata manje zastupljenog spola među prvih 8 kandidata itd.

- da li kandidatska lista sadrži ime i prezime svakog kandidata, tj. podatke o jedinstvenom matičnom broju, adresi prebivališta, izjašnjenje o nacionalnoj pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih, broj važeće lične karte, potpis predsjednika političke stranke.
- Prilaže se dokaz o uplaćenju novčanog taksi za ovjeru kao depozit koji se vraća ako se ostvari određeni rezultat ili ako je prijava odbijena.

U BiH se za izbore prijavljuje veliki broj političkih subjekata i kandidata, što cijeli proces provjere čini vrlo zahtjevnim.

Birački odbori (BO)

Izbornu administraciju čine CIK BiH i općinske/gradske izborne komisije, koje imaju mandat od sedam godina, te birački odbori, koji se za svake izbore formiraju žrijebom, a na prijedloge političkih stranaka, tako da samo jedan predstavnik jednog političkog subjekta može biti u sastavu jednog biračkog odbora. Birački

odbori se sastoje od troje ili petoro članova, od kojih je jedan predsjednik.¹⁵ Predsjednik i članovi biračkog odbora imaju zamjenike. Imenuje ih općinska/gradska izborna komisija najkasnije 30 dana prije dana izbora¹⁶. Mnogi ocjenjuju da su birački odbori najslabija karika u izbornom lancu¹⁷, odnosno uska grla izbornog procesa.¹⁸ Manipulativne radnje biračkih odbora posebno dolaze do izražaja u procesu brojanja glasova.

Za sve učinjene propuste na biračkom mjestu, CIK BiH pokreće postupke po službenoj dužnosti. Broj postupaka protiv članova BO pokrenutih zbog kršenja Izbornog zakona BiH na lokalnim izborima 2008. godine bio je 227, a za lokalne izbore 2012. godine 220.¹⁹ Izrečene sankcije se odnose na novčane kazne (najčešće između 300 i 500 KM) za predsjednika BO i 200 do 300 KM za člana BO), zavisno od utvrđenog kršenja ili propusta, kao i obaveznu administrativnu kaznu zabrane angažiranja za rad u tijelima za provođenje izbora u periodu od četiri godine.

Birački odbori su pokazali znatne nezakonitosti, koje dovode do ozbiljnih za-

>>>

15. Poglavlje 2. Izbornog zakona BiH, član 2.20.

16. Član 2.19 Izbornog zakona BiH.

17. http://www.dnevni-list.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=13971:biraki-odbori-najslabija-karika-u-izbornom-lancu-&catid=1:dogajaji&Itemid=2 (23. maj 2012).

18. Arapović, str. 47.

19. Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2013. godini, str. 27.

brinutosti kada je u pitanju provođenje fer i poštenih izbora. Iz ovog slijedi da su potrebna unapređenja i kada je u pitanju način njihovog imenovanja, obuke, ali i kontrole rada na biračkom mjestu.

Izveštaji CIK BiH pokazuju da je procedura utvrđivanja i potvrđivanja rezultata najosjetljivija faza izbornog procesa, obilježena pokušajima niza zloupotreba. Dodatno nerazumijevanje termina za utvrđivanje i potvrđivanje rezultata izbora, ne samo kod političkih subjekata, nego i kod medija, pa i kod cjelokupne javnosti kreira nezadovoljstvo zbog brzine objave rezultata. Nakon objave utvrđenih rezultata izbora teku rokovi za podnošenje zahtjeva za ponovno brojanje, a nakon toga se potvrđuju i objavljuju konačni rezultati, najkasnije 30 dana od dana održavanja izbora. Apсурd je da u toku ovog perioda najveći broj zahtjeva za ponovno brojanje stiže upravo od političkih subjekata koji sumnjaju u rad članova biračkih odbora, koje su za taj rad predložili upravo ti isti politički subjekti.

S obzirom na to da se za izbor načelnika koristi sistem proste većine, a za izbor vijećnika/odbornika sistem proporcionalne zastupljenosti poluotvorenih listi, proces brojanja traje dugo u noć i ima više faza, i birački odbori, nakon dana izbora, dostavljaju rezultate općinskim/gradskim izbornim komisijama u ranim jutarnjim satima. Ovi rezultati se nakon toga elektronskim putem dostavljaju CIK BiH. CIK BiH ima teškoće da objavi nezvanične i prve rezultate u ponoć na Dan izbora (u skladu sa obavezom iz člana 5.29a), pa čak i glasove za nivo načelnika, koji se izbroje najkasnije do

21:00 sat na dan izbora, jer ne postoji uvezan sistem koji bi omogućio da se ovi rezultati odmah dostave općinskim komisijama. Osim toga, BO imaju obavezu odmah nastaviti brojanje glasova po političkim subjektima i kandidatima za općinska vijeća. Poseban problem uvijek predstavljaju nelogičnosti i nepravilnosti tokom brojanja (izražene u obrascima sa rezultatima na jednom manjem broju biračkih mjesta, u vidu neslaganja broja važećih i nevažećih listića sa brojem birača koji su glasali, očiglednih prepravki, dodavanja glasova...), tako da rezultati za ta mjesta ne mogu biti utvrđeni bez ponovnog brojanja u Glavnom centru za brojanje CIK BiH. Za taj postupak treba sačekati dostavu kompletnog izbornog materijala iz općina.

Zaključak

Kompleksni izborni sistem u BiH, koji obiluje asimetričnim rješenjima i komplikovanim procedurama, zahtijeva hitnu reviziju. Postojeća rješenja bi trebala unaprijediti u pravcu:

- uvođenja novih tehnologija, čime bi se ubrzale procedure brojanja glasova i objavljivanja rezultata,
- smanjivanja mogućnosti za manipulativne radnje uvođenjem jednostavnijih rješenja (npr. internet registracija birača izvan zemlje),
- preispitivanja procedure kandidovanja, imenovanja i obuke članova biračkih odbora.

Za rješavanje ovih pitanja neophodno je hitno pristupiti izmjenama i dopunama izbornog zakonodavstva prije narednih lokalnih izbora 2016. godine. ■



Doc. dr Jelena Jerinić

Docentkinja Pravnog fakulteta
Univerziteta Union u Beogradu
Kourednica *Polisa*

✉ jelena.jerinic@pravnofakultet.rs

SRPSKI GRADONAČELNICI KAO DEO PANEVROPSKOG ISTRAŽIVANJA

Krajem 2014. i početkom 2015. godine u svim državama Evropske unije i državama kandidatima za članstvo u EU sprovedeno je istraživanje Evropski gradonačelnici – politički lideri evropskih gradova¹

U ovom istraživanju u Republici Srbiji učestvovalo je 50 gradonačelnika i predsednika opština, a rezultati istraživanja sumirani su u izveštaju koji je dostupan na veb sajtu SKGO². Istraživanje je sprovedeno na osnovu jedinstvenog anketnog upitnika, koji je razvijen za potrebe istraživanja na evropskom nivou³, kao i određenog broja pitanja koje su dodali eksperti i predstavnici SKGO. Upitnik se bavi različitim dimenzijama uloge gradonačelnika/predsednika opštine, pri čemu se imaju u vidu transformacija modela upravljanja gradovima/opštinama, lokalnih razvojnih politika, političkog predstavljanja, kao i promene u karijerama lokalnih političara.

Na osnovu rezultata istraživanja definisane su određene preporuke za utvrđivanje mera javne politike i unapređenje propisa u Republici Srbiji, koje su, zajedno sa rezultatima istraživanja, predstavljene Predsedništvu SKGO.

U ovom kratkom tekstu predstavljeni su neki od rezultata istraživanja koji su zanimljivi sa stanovišta teme ovog broja *Polisa*, a to su pre svega lokalni izborni si- >>>

1. Prvo ovakvo istraživanje sprovedeno je pre tačno deset godina, ali Srbija u njemu tada nije učestvovala jer nije bila kandidat za članstvo u EU. Rezultati prethodnog istraživanja sumirani su u knjizi: Bäck, H., Heinelt, H. and Magnier, A. (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Urban and Regional International Series, 2006. U Srbiji je ovo istraživanje sprovela SKGO, uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju (*Balkan Trust for Democracy – BTD*), a u njegovom sprovođenju učestvovali su timovi stručnjaka Arhitektonskog fakulteta u Beogradu i Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu.
2. http://skgo.org/upload/files/lzvestaj_27042015.pdf.
3. Istraživanje se u svim zemljama koje u njemu učestvuju sprovodi u gradovima/opštinama sa preko 10.000 stanovnika.

stem, odnosno način izbora gradonačelnika. Na isti način, predstavljene su neke od glavnih preporuka koje su definisane na osnovu tih rezultata.

Adekvatnost postojećeg izbornog sistema

Najveći broj gradonačelnika i predsednika opština koji su učestvovali u istraživanju (48%) smatra da je postojeći sistem za izbor odbornika u skupštine gradova i opština odgovarajući, dok svaki četvrti (26%) smatra da bi trebalo uvesti većinski sistem. Ostali (18%) smatraju da treba uvesti neku vrstu mešovitog sistema, odnosno da je postojeći proporcionalni sistem uglavnom odgovarajući, te da bi ga trebalo samo modifikovati na neki način (8%).

Oni koji smatraju da bi trebalo uvesti mešoviti izborni sistem zalažu se za različite varijante takvog sistema, odnosno različit procentualni odnos odbornika koji se biraju na proporcionalnim izborima, odnosno većinski (50–50% ili 60–40%), kao i za redefinisane izbornih jedinica. Ključna motivacija za predložene izmene je jačanje veze između birača i predstavnika, odnosno potreba da građani znaju za koga glasaju, „imenom i prezimenom“.

Broj odbornika u lokalnim skupštinama

Među gradovima i opštinama koji su obuhvaćeni istraživanjem (a koji imaju preko 10.000 stanovnika) postoje velike razlike u broju odbornika u skupštinama opština/gradova – između 20 i 70, a prosek je 42. Velika većina gradonačelnika i predsednika opština koji su učestvovali u istraživanju smatra da je broj odbornika u njihovim lokalnim skupštinama odgovarajući, i to bez značajne razlike u odnosu na realan broj odbornika, odnosno ispitanici sa brojnijim skupštinama tek neznatno češće smatraju da je broj odbornika prevelik.

Oni koji smatraju da broj odbornika treba smanjiti ili povećati motivisani su uštedom i povećanjem efikasnosti. Među pogodnim kriterijumima za određivanje broja odbornika dominiraju broj stanovnika (npr. jedan odbornik na 2000 ili 5000 građana), odnosno broj birača, broj naseljenih mesta ili mesnih zajednica, kao i posebni kriterijumi za višenacionalne izborne jedinice.

Autoritet nosilaca lokalne vlasti

Ispitanicima je ponuđen spisak činilaca iz kojih se može izvoditi autoritet nosilaca vlasti, odnosno gradonačelnika/predsednika opštine, i od njih je zatraženo da odaberu tri koja smatraju najvažnijim i da ih rangiraju. Najčešće birana opcija i opcija relativno najvišeg ranga je „procedura stupanja na funkciju...“, potom slede opcije vezane za lična svojstva ispitanika: „moja prepoznatljivost u lokalnoj sredini“, „moja stručnost“, „moja ličnost“. Dve opcije su relativno često birane, ali im nije pridavan visok rang: „delokrug gradonačelnika/predsednika opštine“ i „lični kontakti“. Opcije u vezi sa pripadnošću političkoj partiji, politički program i sl. su među ređe biranim, a kada su birane, nisu bile visoko rangirane.

Poželjne reforme

Ispitanicima je ponuđen spisak reformskih mera iz oblasti izbornog sistema i participacije sa molbom da ocene koliko svaku od njih smatraju poželjnom ili nepoželjnom, bez obzira na to da li su takve reforme sprovedene u njihovoj opštini, odnosno u čitavoj zemlji. Na spisku se nalaze reformske mere u vezi sa: obavezujućim referendumom, neposrednim izborom gradonačelnika, savetodavnim referendumom, participativnim budžetiranjem i smanjenjem broja odbornika. Ispitanici smatraju da je najpoželjnija reforma neposredni izbor gradonačelnika/predsednika opštine, a najmanje poželjna smanjenje

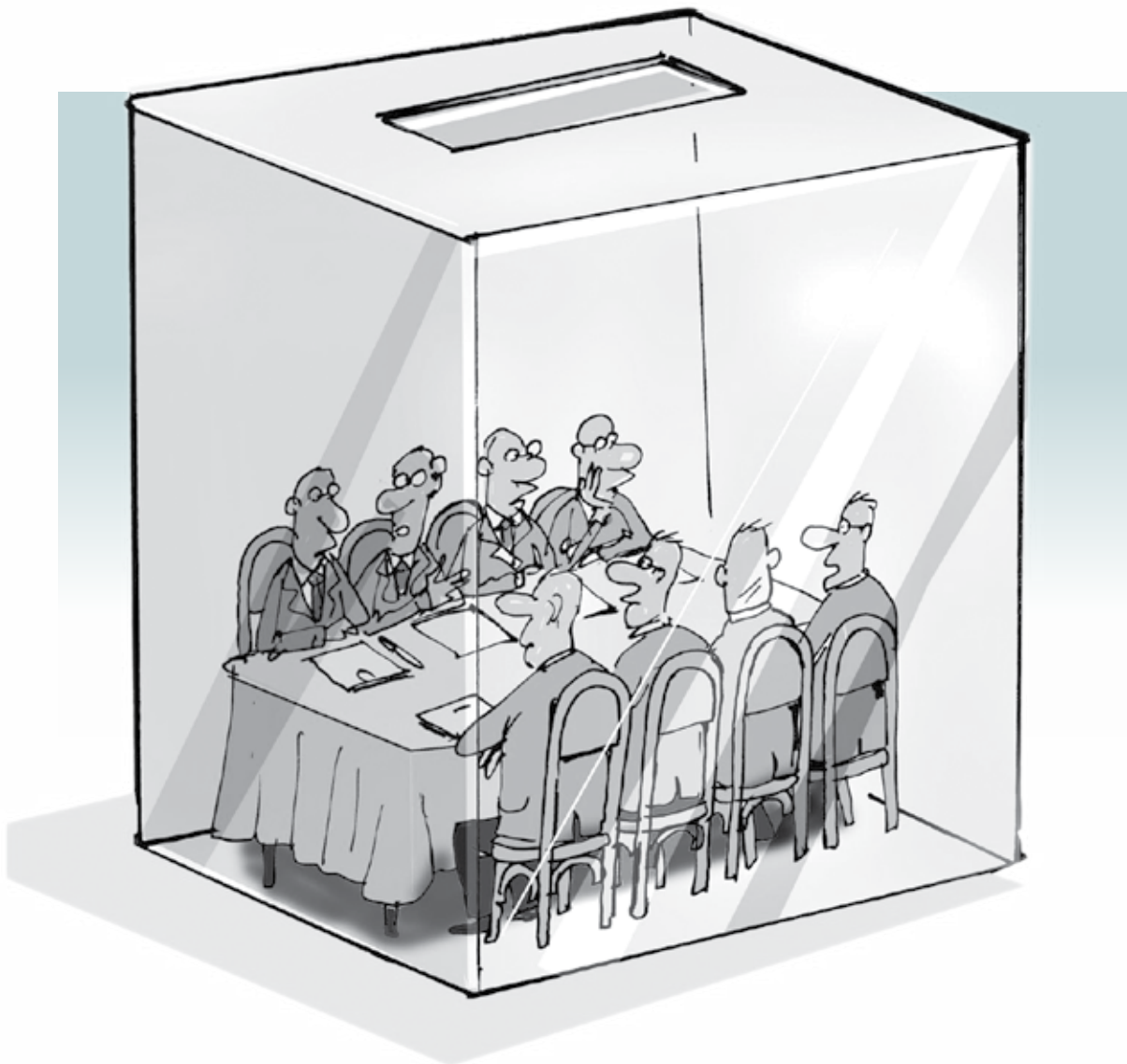
broja odbornika. Raspon odgovora je relativno mali, to jest većina navedenih reformi smatra se poželjnim.

Način izbora gradonačelnika

Iz odgovora na pitanje „Po Vašem mišljenju, bez obzira na važeći ustavni i zakonski okvir, koji način izbora gradonačelnika/predsednika opštine je bolji?“, vidi se da većina ispitanika smatra da je izbor na neposrednim izborima bolji nego posredni izbor od strane skupštine grada/opštine. Ispitanicima koji smatraju da gradonačelnika/predsednika opštine treba birati neposredno, postavljeno je pitanje u kojoj meri misle da bi to doprinelo sledećim promenama: povećanju odgovornosti nosilaca te funkcije, povećanju efikasnosti rada opštinskih organa, smanjenju korupcije na lokalnom nivou, povećanju stepena učešća građana na lokalnom nivou, smanjenju uticaja političkih stranaka na funkcionisanje organa lokalne samouprave i ekonomskom razvoju grada/opštine. U osnovi, ispitanici smatraju da bi neposredni izbor gradonačelnika/predsednika opštine dao izvestan doprinos svim promenama. Relativno najveći doprinos vezuje se za povećanje odgovornosti, a najmanji za smanjivanje korupcije i povećanje stepena učešća građana.

Stavovi u vezi učešćem građana u odlučivanju

Od ispitanika je zatraženo da izraze stepen saglasnosti sa nizom stavova u vezi sa učešćem građana – i kroz izborni proces i između izbornih ciklusa. Rasponi u ocenama su znatni, i konzistentno ukazuju na to da, na nivou opštih stavova, ispitanici podržavaju participaciju građana, odnosno odbacuju stavove koji se afirmativno odnose prema potcenjivanju ili zapostavljanju stavova lokalnog stanovništva. Međutim, oni istovremeno ne prepoznaju decentralizaciju lokalne uprave kao način za veće uključivanje građana u vođenje javnih poslova.



Izborna kampanja i oblikovanje izvršne vlasti

Cilj ove grupe pitanja bio je da se, s obzirom na posljednje lokalne izbore sprovedene u datoj opštini/gradu i postignute izborne rezultate ispitanika, odnosno njegove stranke, stekne uvid u stavove gradonačelnika i predsjednika opština o tome kako je tekla kampanja, odnosno kako je oblikovana izvršna vlast. Izražen je najveći stepen saglasnosti sa stavovima koji se odnose na povoljne lične karakteristike ispitanika, iako sa stavom da je kampanja (njegove) stranke bila u velikoj meri usredsređena na

njega kao kandidata za gradonačelnika/predsjednika opštine postoji manji stepen saglasnosti. Sa druge strane, značajan je stepen saglasnosti i sa stavom da je stranka ispitanika imala veliki značaj za njegov izborni uspeh, kao i sa stavom da stranka ima veliki uticaj na lokalnu politiku, odnosno, konzistentno, najmanji je stepen slaganja sa stavom da stranka ispitanika nema važniju ulogu u lokalnom političkom životu.

Podrška na lokalnim izborima

U vezi sa prethodnim rezultatima su i nalazi u vezi sa pitanjem da li je i u kojoj

meri gradonačelnik/predsednik opštine kao kandidat na poslednjim lokalnim izborima imao podršku određenih osoba ili grupa ljudi. Najveću podršku ispitanici su dobijali od svoje stranke na lokalnom nivou, a najmanje od prethodnog gradonačelnika/predsjednika opštine, sindikata, verskih zajednica, lokalnih udruženja i sl.

Preporuke

S obzirom na to da je istraživanjem stavova gradonačelnika i predsjednika opština obuhvaćen veći broj tema, a među njima i teme koje se odnose na oblast izbornog sistema na lokalnom nivou, >>>

odnosno na položaj nosilaca izvršne funkcije, ali i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave, preporukama su obuhvaćena ta pitanja, a pre svih ona u vezi sa kojima postoji visok nivo saglasnosti među ispitanicima. Takođe, većina preporuka je u direktnoj vezi sa aktivnostima koje SKGO i resorno ministarstvo (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave) već sprovode u vezi sa izradom Strategije decentralizacije Republike Srbije, a potencijalno i nekih drugih sektorskih strategija. Ovde su predstavljene preporuke u vezi sa izbornim sistemom na lokalnom nivou, sastavom skupština opština i načinom izbora predsednika opštine ili gradonačelnika.

Izborni sistem na lokalnom nivou

Ako se ima u vidu da su mišljenja ispitanih predsednika opština/gradonačelnika u potpunosti podeljena kad je reč o pitanjima kvaliteta i prikladnosti postojećeg izbornog sistema za izbor odbornika u skupštine gradova i opština, trebalo bi posvetiti posebnu pažnju analizi efekata tog sistema, odnosno proceni mogućih efekata njegove promene, bilo modifikacijom postojećeg proporcionalnog sistema ili uvođenjem većinskog, odnosno mešovitog izbornog sistema. Neki od kriterijuma koje bi pri tome trebalo uzeti u obzir izneti su i u okviru ovog istraživanja: smanjenje uticaja političkih stranaka na donošenje odluka na lokalnom nivou, posebno u odnosu na mogućnost građana da značajnije utiču na donošenje odluka; povećanje odgovornosti izabranih predstavnika u odnosu na birače; predstavljanje pripadnika manjinskih grupa i sl.

Sastav skupština opština/gradova

I ovo istraživanje pokazalo je da zakonski okvir kojim je predviđen veliki raspon u

mogućem broju odbornika, bez utvrđivanja dodatnih kriterijuma, treba razmotriti. U tom smislu treba uzeti u obzir proporciju broja odbornika sa brojem stanovnika, brojem naseljenih mesta i teritorijom opštine/grada ili kombinaciju nekih ili svih navedenih kriterijuma.

Ako se imaju u vidu rezultati nekih ranijih analiza u kojima je prepoznata tendencija profesionalizacije odborničke funkcije, koja dovodi do visokih troškova u lokalnom budžetu, treba uzeti u obzir i stavove iznete u ovom istraživanju u vezi sa potencijalnim uštedama, odnosno povećanjem efikasnosti lokalnih skupština, do kojih bi smanjenje broja odbornika na nivou cele države moglo da dovede.

Način izbora predsednika opština/gradonačelnika

Uvođenje neposrednog izbora predsednika opštine/gradonačelnika većina ispitanika ocenila je kao najpoželjniju reformu u oblasti participativne demokratije. Postoje i mišljenja da je postojeći (posredni) način izbora gradonačelnika i predsednika opština adekvatan. S obzirom na promene propisa u vezi sa izborom gradonačelnika/predsednika opštine u proteklih desetak godina, trebalo bi analizirati potencijalne efekte ponovne izmene načina izbora gradonačelnika/predsednika opštine.

Način izbora predsednika opštine/gradonačelnika trebalo bi razmatrati zajedno sa analizom koja bi svestrano ocenila potrebu za postojanjem dva izvršna organa lokalne samouprave umesto samo jednog, kao i sa analizom odnosa između izvršnih organa i skupštine opštine/grada, odnosno sa potencijalnom izmenom načina izbora odbornika. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku*, kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije
Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar



**STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Prof. dr Milan Jovanović
IZBORNI SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI
– GENEZA, POSLEDICE I IDEJE ZA REFORMU

Doc. dr Dejan Vučetić
U SUSRET NEIZBEŽNOJ KODIFIKACIJI
IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Milan Marković
POKUŠAJ REFORME POLITIČKOG SISTEMA
IZ 2009. GODINE

Đorđe Vuković
ZAŠTO MENJATI IZBORNI SISTEM?

Bojan Klačar
IZBORNE KAMPANJE I FINANSIRANJE
POLITIČKIH SUBJEKATA

Doc. dr Miloš Bešić
ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA
U FUNKCIJI LOKALNIH IZBORA

Milan Sitarski
GLASANJE VAN KONTROLISANIH USLOVA:
KOMPARATIVNA ANALIZA GLASANJA NA DALJINU
I ELEKTRONSKOG GLASANJA

Prof. dr Marijana Pajvančić
REPREZENTOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA
U SKUPŠTINAMA LOKALNIH ZAJEDNICA

Milan Bojović
SPROVOĐENJE LOKALNIH IZBORA
– NEKI PROBLEMI IZ PRAKSE

Mr sc. Irena Hadžiabdić
IZAZOVI LOKALNIH IZBORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Doc. dr Jelena Jerinić
SRPSKI GRADONAČELNICI KAO DEO
PANEVROPSKOG ISTRAŽIVANJA



**CENTAR ZA JAVNU
I LOKALNU UPRAVU
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org