

ПРИНЦИП ЈЕДНАКОСТИ БИРАЧКОГ ПРАВА У ИЗБОРНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: Једнакост бирачког права представља један од темељних принципа учешћа грађана у политичком процесу демократски уређених држава. Избори, као основ легитимације власти и инструмент конституисања централних представничких органа су и сами производ изборног система који чини свеукупност законских решења, принципа и активности учесника изборног поступка. У раду се настоји одговорити на питање утицаја изборног система и механизма формирања изборних јединица на представљеност појединих територијалних колективитета у националном парламенту у смислу остваривања принципа једнакости бирачког права, са посебним освртом на случај Републике Србије.

Кључне речи: бирачко право, изборни систем, изборне јединице, једнакост, Народна скупштина, представничка демократија, легитимитет.

1. СУВЕРЕНОСТ, ЛЕГИТИМИТЕТ И ЈЕДНАКОСТ

Једнакост бирачког права, као политичког права грађана на учествовање у образовању државне воље, изводи се из опште премисе о једнакости грађана. Теорија друштвеног уговора, која је афирмисала овај принцип, инспирисала је развој двеју нових доктрина, народне и националне суверености, чије се разликовање по питању импликација у пракси изгубило увођењем општег права гласа. Било као независан припадник грађанства, или члан колективитета који чини нов ентитет грађани су носиоци суверености у држави, те од њих потиче власт. Према демократским теоријама, и легитимитет потиче од грађана, тако да је легитимна само власт народа. Захтеви у погледу суверености народа (нације) и немогућност остварења непосредне демократије у пуном облику у свакодневним условима чини представничку демократију јединим системом владавине који обједињује ова два услова. Грађани владају, али не непосредно,

већ преко изабраних представника¹, при чему су и даље суверени, али на одређено време отуђују сувереност², дају пуномоћје³ вршиоцима власти да у њихово име врше власт, тако да у конкретном случају долази до раздвајања између вршиоца и носиоца власти⁴.

Представничка демократија, као облик владавине подразумева легалност и легитимитет власти. Легалност, као правни појам чини испуњеност правних услова у погледу стицања и вршења, док се легитимност, као политички, односи на оправдање власти. Модерним демократским теоријама у правној филозофији одбачени су основи теорија о извориштима власти саме из себе или Бога и прихваћено становиште које као извор легитимитета државне власти види народ (грађане). У складу са овим приступом грађани “одоздо“ овлашћују носиоце власти да владају у њихово име, те “основ власти и легитимности свих влада представља воља народа“⁵, односно легитимна је једино она власт која од народа потиче и на коју он пристаје. Подршка одређеној власти није апсолутна и константна категорија, она је подложна променама и управо из тог разлога потребно је периодично преиспитивање једном дате подршке. Изборност, временско ограничење вршења и смењивост су међу основним обележјима демократских система, али и потврде задржавања суверености на њеном оригинерном ноциоцу-грађанима, тако да се изборност јавља као особина која државним органима прибавља легитимитет.⁶ Преиспитивање легитимитета власти у демократским системима врши се помоћу института избора-неужног услова постојања демократије⁷, те у том смислу централни демократски органи морају бити путем избора и легитимисани⁸, па се, посматрајући са аспекта функције коју играју у демократском друштву, дефинишу као правно-технички инструмент остваривања политичке воље и суверености народа⁹, основ демократске легитимације власти¹⁰, начин учествовања грађана у политичком процесу, вршењу власти и одређивању државне политике¹¹.

1 Д. Стојановић, *Уставно право II*, Ниш 2006, стр 33

2 Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2009, стр 211

3 Ibid. стр. 151

4 Д. Стојановић, *op. cit.* стр 42

5 М. Јовановић, “*Ставови међународних организација о изборима и демократским изборним стандардима*“, Српска политичка мисао, 1-4/2003, стр 58

6 М Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, стр 1

7 Д Вучићевић, „*Манипулативни утицај изборне јединице*“, Српска политичка мисао, 1/2009, стр 181

8 Д Стојановић, *op.cit* стр. 54

9 Ibid. стр 42

10 М Пајванчић, *op.cit* стр. 30

11 Д.Стојановић, *op.cit* стр. 53

Државна власт чини јединствену целину, али и поред тога не може бити вршена од стране једног органа, већ је неопходно да у томе учествује више њих, међусобно различитих-првенствено по функцијама, односно делатностима које обављају. У систему представничке демократије парламент се означава централном институцијом.¹² Без обзира на систем организације државне власти (председнички, парламентарни), парламенту као институцији у надлежност су стављене неке од најважнијих функција државне власти. Основни задатак парламента, као политичког тела грађана је остваривање опште функције репрезентације-посредовања између народа и владе, представљања апстрактне воље народа или нације¹³, артикулације њихових интереса и захтева, остваривања расправне функције¹⁴. Као такав он представља гарант политичке слободе и других слобода и права човека¹⁵, који своју легитимност заснива на непосредној вези бирача и посланика¹⁶

Парламент и поред улоге носиоца законодавне власти и централног представничког органа није носилац суверености, титулари суверености су и даље грађани, који су опуномоћили своје представнике у парламенту да за одређено време врше ту власт у њихово име. Ово обележје опредељује веома битну особину органа представништва- парламентарни континуитет у институционалном, али и дисконтинуитет у персоналном погледу. Парламент, који има колегијалну организацију и изборну основу, чини скуп парламентарца изабраних на одређено време, који представљају „лаички елемент“ у систему државне организације¹⁷. Суштину статуса парламентарца у демократском друштву опредељује слободан мандат, што подразумева да није везан налозима и да представља нацију у целини. Упркос овоме, сваки члан народног представништва долази из одређене средине, под утицајем које се налази, и од чије подршке, у зависности од изборног модела, у већој или мањој мери зависи тако да је и најупућенији да интересе те средине заступа у циљу поновног добијања легитимитета од стране грађана. Идеал парламента као тела јесте да представља огледало политичке воље бирачког тела у потпуности, „микросмос друштва“, слику друштва у свим његовим елементима¹⁸, тако да се од избора очекује да доведе до стања што ближег идеалном.

12 В.Петров, *Парламентарно право*, Београд, 2010, стр. 35

13 Д.Стојановић, *op.cit.* стр. 148

14 И.Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2010, стр. 26

15 В. Петров, *Op.cit* стр. 38

16 М.Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд 2008, стр. 11

17 С.Јовановић, *О Држави-основи једне правне теорије*, Београд, 1990, стр.278

18 И.Пејић, *op.cit* стр. 28

2. ИЗБОРНИ СИСТЕМ И ЈЕДНАКОСТ БИРАЧКОГ ПРАВА

Пошто избори у сваком демократском друштву представљају основ легитимације власти, као инструмент конституисања централних демократских органа морају испуњавати одређене стандарде, што ће бити само у случају да изборни систем, кога су и сами производ, буде процедурални механизам¹⁹ који чини кохезивну и непротивречну целину која може испунити основни циљ-избор народних представника у складу са основним начелима демократског поретка. Дефинисање изборног система неки чине у ужем смислу (М.Пајванчић²⁰) у правцу поистовећивања са моделом расподеле мандата (већински, сразмерни, мешовити), али и у ширем – у виду скупа начела, права, гаранција и техничких радњи, које имају за циљ утврђивање и остваривање учешћа грађана у избору представника²¹, посебно је значајно ако се посматра из угла задатка, који му се даје-прибављања носиоцима политичких функција демократског легитимитета²², те се у том погледу обликовање истог сврстава у ред најзначајнијих институционалних одлука сваке демократије. Као главни елементи изборног система наводе се: бирачко право, бирачки списак, изборни органи, изборне јединице, изборни праг, кандидовање и изборна кампања, гласање, расподела и престанак мандата, финансирање и заштита права у току избора²³, при чему се бирачко право истиче као основни елемент изборног система, те се и основни принципи бирачког система углавном односе на изборно право²⁴ (општа посланичка и бирачка способност, принцип једнаког бирачког права, принцип непосредног, принцип слободног и тајног и принцип личног и факултативног гласања).

Бирачко право се у погледу садржине сврстава у ред најважнијих политичких права у ужем смислу одн. субјективних јавних права²⁵, права која припадају сфери слободе²⁶. У највећем броју држава прихваћено је као лично право, овлашћење, начин посредног учешћа грађана у управљању државом. Поседовање бирачког права у упоредној пракси условљава се испуњавањем углавном истих услова (држављанства, година живота, пребивалиштем, пословном способношћу), а манифестује се у облику пасивног и активног, али у контексту обликовања изборног система пажња је усмерена на природу и

19 Д.Стојановић, *op.cit.* стр. 54

20 М. Пајванчић(2008а) *op.cit.*, стр. 156

21 Д.Вучићевић, *op.cit.* стр. 182

22 М.Јовановић, “Редизајнирање изборног система Србије-један неуспели покушај”, Препоруке за измену изборног законодавства у Србији-ур.Зоран Лучић [et.al], 2011, стр. 22

23 Д.Гостовић, *Изборни систем*, Политичка ревија: часопис за политикологију, политичку социологију, комуникологију и примењену политику,бр.4, 2008, стр 1262

24 Д.Стојановић, *op.cit* стр. 54

25 Д. Стојановић, *Уставно право I*, Ниш 2009, стр 359

26 М. Пајванчић(2008а) *op.cit.* стр. 49

садржину изборног права бирача у смислу бирачке способности-права грађана да бира, да конституише органе у политичкој заједници²⁷, односно суделује у избору представничких тела²⁸. Субјекти активног бирачког права јесу грађани који имају бирачку способност, који у својој укупности чине бирачко тело-носиоца суверености и управо због тога се бирачко право потенцира као “камен темељац демократије и народне владавине”²⁹

Као иманентне особине бирачког права истичу се општост, једнакост, слобода, и уз ове тајност и непосредност као својства која се везују за право гласа којим се бирачко право реализује. У вези изборног система посебна пажња поклања се епитету једнакости бирачког права. Производ изборног система морају бити избори који ће свим учесницима у изборном поступку обезбедити једнаке шансе. Овај захтев осликава се у најзначајнијем критеријуму репрезентовања грађана³⁰- начелу „један човек-један глас“, при чему се под једнакошћу бирачког права исто не схвата у смислу сингуларности гласа, односно располагања једним гласом, већ бројем гласова једнаким другом бирачу, односно правом гласа једнаке тежине у односу на остале бираче, без обзира на имућност, образовање, порекло или друго лично обележје. На овај начин тражи се једнако право сваког грађина да утиче на формирање народног представништва, те у том погледу изборни систем представља инструмент који непосредно утиче на остваривање принципа једнакости бирачког права, чиме испуњава своју основну сврху.

Облици непосредне негације једнакости бирачког права у смислу фаворизовања појединих категорија бирача прописивањем плуралног вотума, вишеструког гласања или породичног вотума припадају прошлости и забрањени су, изузев мера позитивне дискриминације. Основни принципи бирачког права више се не доводе у питање, али у појединим случајевима злоупотребима системских решења, чија би функција требала бити у служби једнакости права гласа негативно се утиче на представљеност у погледу појединих аспеката чиме се долази у стање фактичке неједнакости права гласа, упркос испоштованим нормативним процедурама изборног поступка у конкретном случају.

И у погледу образовања изборних јединица основни захтев ослања се на једнакост бирачког права – начело један човек један глас³¹. Основни елементи који опредељују сваку изборну јединицу јесу: број посланика, територијално простирање и величина бирачког тела, па се и њихово формирање углавном врши на два начина: пратећи постојеће административно-судске границе у

27 Ibid. стр 1

28 Ibid. стр 49

29 Р.Марковић *op.cit.* стр 228

30 М.Пајванчић(2008а) *op.cit.* стр. 247

31 Р.Марковић *op.cit* стр 228 М.Пајванчић(2008а) *op.cit* стр 231, Д.Вучићевић *op.cit* стр. 189

држави или према критеријуму броја становника или броја гласача. У оба случаја, принцип једнакости бирачког права не сме бити угрожен, што се настоји заштити помоћу индикатора у виду бирачке квоте одн заједничког делитеља³², који се добија стављањем у однос бирачког тела са бројем мандата тако да један представник долази на приближно једнак број бирача. Поред овога, при формирању мора се водити рачуна о географским, историјским, културним, етничким, културолошким и другим елементима како би јединица чинила складну територијалну целину у оквиру државне територије. Утицај образовања изборних јединица може имати на резултат избора посредан и непосредан утицај, методама изборне географије и геометрије може се утицати и на остале елементе изборног система у смислу представљености, пропорционалности и једнакости бирачког права, тако да се о изборној јединици неретко говори у смислу најманипулативнијег елемента изборног система³³ Разликовање јединица најчешће се врши према броју кандидата, који се у њој бирају: на униноминалне, у којима се бира један и плуриноминалне, које дају два или више будућих парламентарца. Улога и значај диференцирања по овом принципу и опредељења за један од наведених модела је у утицају на цео изборни систем у смислу условљености модела кандидовања и расподеле мандата опредељењем за неку од типова изборних јединица. Једномандатне изборне јединице подразумевају већински изборни модел и појединачну кандидатуру, док вишемандатне јединице најчешће иду у пакету са сразмерним изборима и кандидатским листама.

У највећем броју земаља државна територија подељена је на више изборних јединица, највише разлога нецелисходности да се територија државе поклапа са једном изборном јединицом у којој сви бирачи бирају све кандидате. Међу малобројнима које су примениле такав систем (Холандија, Израел, Молдавија Словачка и др.) се налази и наша земља, код које је примена овог решења комбинована са пар других при обликовању изборног система довела до резултата који ће бити касније приказани.

3. ИЗБОРНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ-ОПШТИ ПРЕГЛЕД

Основни принципи изборног система Републике Србије, титулари суверености, положај грађана и бирача, Народне скупштине и народних посланика уређен је Уставом, Законом о избору народних посланика и Законом о Народној скупштини:

Уставом Републике Србије³⁴ у члану 52 став 2 изричито се гарантује једнако изборно право грађана, под претпоставком испуњења предвиђених услова у погледу година живота, пословне способности и држављанства. Ова

32 Д.Стојановић(2009а) *op.cit.* стр. 61

33 Д.Вучићевић *op.cit.* стр. 189

34 Устав Републике Србије (Сл. гласник РС 98/2006)

једнакост темељи се на општем принципу једнакости, предвиђеном у члану 21 истог документа. Бирачко право, као вид вршења власти изводи се из уставног начела у члану 2 става 1 Устава, по коме грађани врше сувереност преко слободно изабраних представника на који начин се у највишем правном документу Србије прокламује представничка комбинована са пар модела непосредне демократије. У истом ставу наведеног члана експлицитно се говори о пореклу суверености у уставном систему Србије и њеном једином титулару-грађанима и истовремено у ставу 2 ова вредност успоставља општа забрана присвајања суверености³⁵ од стране других субјеката или успостављања власти мимо воље грађана, која је у одређеном смислу деградирана “слободом располагања” мандата из члана 102 став 2³⁶. Устав у следећем члану као инструмент, начин конституисања власти прописује слободне и непосредне изборе, које поставља за један од стубова владавине права у Републици Србији. Грађани имају право на избор представника, који ће у њихово име вршити власт на републичком и локалном нивоу. Чланом 98 Устава српски парламент проглашен је за највише представничко тело у Републици Србији, институција која непосредно изражава сувереност грађана³⁷, а чланом 7 Закона о Народној скупштини и експлиците потврђена њена представничка функција. Састав Народне скупштине прописан је чланом 100 став 1 у погледу укупног броја народних посланика – 250, уз начелне гаранције заступљености полова и националних мањине у ставу 2 овог члана.

Када је у питању избор, начин остваривања права гласа, стицање и престанак мандата народних посланика, остваривање уставних прокламација представљености националних мањина и полова, изборна јединица и изборни праг у Републици Србији, целокупна материја регулисана је јединственим Законом о избору народних посланика са пратећим допунама и изменама³⁸. На самом почетку Закон, у члану 2, потврђује уставну одредбу о једнакости изборног права. Чланом 4 став 1 предвиђено је решење којим Србија у целини чини једну изборну јединицу, комбиновану са решењем из става 2 истог члана којим се предвиђа сразмерна расподела гласова, за изборне листе које пређу законски праг од 5%, од чега су изузете странке националних мањина (чл.81) за чије савете³⁹ које важи природни праг, прописан изменама Закона из 2004

35 М.Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, стр.14

36 Видети: М.Јовановић „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије-Случај слободни мандат“, Годишњак ФПН, бр 1, 2007, стр. 247

37 М.Пајванчић,(2009) **op.cit . стр. 121**

38 Закон о избору народних посланика (Сл. гласник РС 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 104/2009 и 36/2011)

39 Закон о националним саветима националних мањина (Сл.гласник 72/09)

године⁴⁰. Расподела мандата између изборних листа се, по члану 82, врши применом система највећег количника. Активно и пасивно бирачко право, као и права која служе њиховом остваривању, ближе су појашњена чланом 9 овог Закона, а у погледу услова кандидовања члановима 40-47, којима је прописан тип кандидатуре по систему изборних листи, уз испуњење услова учешћа мање заступљеног пола (сваки трећи на листи)⁴¹. Начин гласања бирача регулисан је чланом 70 - заокруживањем броја на изборној листи, по правилу у месту где је уписан у бирачки списак – по пребивалишту.

Према наведеним Уставним и законским решењима у погледу изборног система Републике Србије у правној теорији се приписују следеће особине, те се исти може и окарактерисати на следећи начин:

У изборном законодавству Србије не постоје одредбе које регулишу одабир кандидата од стране предлагача-политичких странака. Ово обележје Србију сврстава у ред земаља у којима на изборе излазе „екстралегални“, неслужбени⁴² кандидати, бирани стандардима прописаним искључиво од стране предлагача-странке, а не државним мерилима. Анализом садржаја статута 7 највећих парламентарних странака⁴³ у Србији може се приметити партије у потпуности доминирају поступцима селекције, кандидовања и додељивања мандата и да у свима кандидатите за посланике одређује централни страначки орган (најчешће Главни одбор или Председништво), па се у овом смислу Србија може окарактерисати као земља централизованог система кандидовања⁴⁴, у којој кандидатите стварно и формално одређује страначко руководство па се заправо може говорити о инвестирури-именовању кандидата од стране врха странке.⁴⁵ Поред састављања изборних листа, предлагачи и у погледу одређивања редоследа кандидата на листи имају неограничену слободу, уз једини услов у погледу заступљености полова⁴⁶. На редослед и састав листе бирачи не могу утицати, зато што је изборним законом прописано да могу гласати само за листу у целини, што нашу земљу ставља у изборне системе који примењују примењују везане, затворене блокиране листе, уз могућност гласања бирача појединачним

40 Чл. 13 Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (Сл. гласник 18/2004)

41 Чл. 8 Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (Сл. гласник 36/11)

42 М. Касаповић, „Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima“, *Politička misao*, br. 4, 2001, стр. 4

43 Видети: Статути Српске радикалне Странке (чл.50), Демократске странке (чл. 48), Демократске странке Србије (чл.15), Социјалистичке партије Србије (чл. 42), Либерално демократске партије (чл.30), Г17+(чл.20), Српске напредне странке (чл.40)

44 Р.Марковић *op.cit* стр.228, Д.Стојановић *op.cit* стр. 65

45 М. Касаповић. *Op.cit*, стр. 9

46 Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (Сл.гласник 33/04)

непреносивим гласом. Најсвежије измене изборног закона инициране су одлуком Уставног суда⁴⁷ о неуставности чл. 84, по коме је предлагач имао слободу додељивања мандата са листе без обзира на редослед кандидата, образложено је повредом суверености грађана и увођењем делегатског система на мала врата. Такво законско решење давало је изборима у Србији карактер посредних пропорционалних⁴⁸, док је изменама прописано да Републичка изборна комисија врши фактичку радњу додељивања мандата и то искључиво према редоследу са листе.

По проценама Републичког завода за статистику, на почетку 2011. године Србија је имала 7.276.195 становника⁴⁹, што значи да народни посланик долази на 29.104 становника, што нас сврстава у прву категорију земаља (20.000 – 30.000)⁵⁰ бројности представничког тела у односу на становништво. Народни посланици, свих 250, бирају се у једној плуриноминалној изборној јединици, што је чини екстремно великом у смислу броја мандата који се у њој расподељује, по мерилима више аутора (више од 20, више од 100-150)⁵¹. Комбинација једне изборне јединице са пропорционалним моделом расподеле мандата Д'онтовом методом-системом највећег количника, која је примењена у Србији, у упоредној пракси представља прави куриозитет. Јединствени законски изборни праг, без обзира да ли је реч о једностраначкој или коалиционој листи, од 5% коригован је природним који се односи припаднике националних мањина последица је примене мера позитивне дискриминације, те за њихове савете регулисане Законом о националним саветима и Законом о изменама и допунама закона о избору народних посланика. На основу поменутог може се рећи да је у Србији примењен неправи-нечисти пропорционални изборни модел.

Пропорционални изборни систем настао је на критици већинског, те је у складу са мотивом настанка и развио опречне особине и последице на изборни систем у целини. Настојање испрвањања „неправде већине“⁵² у смислу надпрестављености великих странака у односу на мање, пружа прилику већем броју кандидата да буду учесници парламентарног процеса. Поред позитивних особина, критика овог система је да у пракси: фаворизује партије, води партократији, нестабилним владама итд. Моделу сразмерног представништва са једном изборном јединицом се, као посебном варијетету расподеле мандата се,

47 Одлука Уставног суда РС Iуп 42/08 од 14.04.2011 године, (Сл.гласник 28/11)

48 Б.Ненадић, “О парламентарном мандату: Пример Републике Србије”, Анали Правног факултета у Београду, 1/2008 стр. 18

49 Податак преузет са сајта Републичког завода за статистику <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>, приступљено 12.10.2011 године

50 М. Пајванчић (2008) стр. 243

51 Б.Шево, “Избори и изборни систем”, Политичка ревија бр. 4/2008, стр.1252

52 Р.Марковић op.cit стр 243

уз ове особине приписују и: максимална пропорционалност гласова и једнакост бирачког права. Замерке су бројније и крећу се у смислу: нецелисходности да сви бирачи бирају све кандидате, формализацији избора, максималној доминацији партија у свим фазама, слабом контакту представника и бирача и, у овом случају нарочито предмету нашег интересовања, да води неадекватном представљању појединих територија у држави.⁵³

4. ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ КАО ПОКАЗАТЕЉ ЈЕДНАКОСТИ БИРАЧКОГ ПРАВА

Као што је речено, при дизајнирању изборног система основно начело на које се мора пазити и које не сме бити угрожено јесте принцип једнакости права гласа, принцип један човек—један глас. Највећа опасност по једнаку тежину гласа у савременим условима лежи у механизмима изборне геометрије и географије који се користе при формирању изборних јединица. О изборној геометрији и џеримандерингу инструментима кршења једнакост бирачког права очигледније је и једноставније говорити у условима када је државна територија издељена на више изборних јединица. У малобројним системима, где је целокупна државна територија покривена једном јединственом изборном јединицом, у којој се бирају сви народни представници ово питање је много деликатније. Начело слободног мандата подразумева да сваки парламентарцац појединачно представља целу нацију, али упркос томе, зар се у модерним демократијама не иде у правцу гарантовања различитим друштвеним категоријама представљености у парламенту захваљујући њиховим обележјима (полним, етничким) и, ако већ тумачимо начело у овом правцу, зар не би могли затећи себе апсурду како оправдавамо ситуацију у којој би сви посланици једне земље долазили из једног града или регије, и на тај начин обесмислили представничку функцију народне скупштине, суштину принципа једнакости гласа и права на представљање.

Пошто је од 2000. године, доношењем изборног закона Србија постала једна изборна јединица и како су по овоме моделу одржани избори за четири парламентарна сазива (2000, 2003, 2007. и 2008. година), а по свему судећи ће и за наредни (2012. година), при чему су, уз мала одступања углавном производили сличне последице, као параметри представљености и фактичке једнакости права гласа коришћени су подаци о бирачком телу и резултати са избора за актуелну Осму легислатуру,⁵⁴ на којима је законски праг преведен у апсолутни

53 Д. Вучићевић, *op.cit* стр 191

54 Публикација „Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије одржани 11.05.2008 године“, приредио Републички завод за статистику, ур. Драган Вукмировић, Београд, 2008, стр 7-19, преузето са http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/24/45/Parlamentarni_Izbori_2008.pdf приступљено 05.10.2011 године

број износио око 207 хиљада добијених гласова⁵⁵, за који се самостално могу изборити само странке из центра због развијене партијске инфраструктуре⁵⁶, тако да отпада могућност да на тај начин представници ужих подручја у оваквом систему изборе право на стицање парламентарног статуса.

Како је Уставом Србија територијално организована као унитарна држава са аутономијом асиметричног типа – две аутономне јединице међусобно различитих статуса, које се не простиру на целокупној већ на делу државне територије и услед непостојања самоуправних колективитета вишег степена у односу на монотипну локалну самоуправу у виду општина, градова и града Београда, као материјал за компарацију представљености и фактичке једнакости бирачког права коришћене су диференцијације територијалних колективитета Републике Србије по следећим основама:

На највишем нивоу компарације статистички региони Западна Србија и Шумадија, Јужна и Источна Србија, Београдски, Војводина, Косово и Метохија, предвиђени Законом о регионалном развоју са припадајућим изменама и допунама⁵⁷ Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица⁵⁸

На средњем, управни окрузи Републике Србије, без управних округа са територије АП Косово и Метохија⁵⁹, предвиђени Уредбом о управним окрузима

55 Ibid. стр. 7

56 Упркос пропорционалном систему са једном изборном јединицом ни једна странка локалног карактера од 2000-те до данас није успела да се самостално пређе изборни ценз од 5% и директно учествује у расподели мандата. Видети: 1. Резултати избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 23.12.2000 године-мандати, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d07030102IND01%26107%3dNP2000> 2. Резултати избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 28.12.2003 године-мандати <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d07030202IND01%26107%3dNP2003> 3. Резултати избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 21.01.2007 године мандати <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d07030302IND01%26107%3dNP2007> 4. Резултати избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 11.05.2008 године-мандати <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d07030402IND01%26107%3dNP2008>, приступљено 05.10.2011 године

57 Чл. 5 Закона о регионалном развоју Републике Србије (Сл.гласник 51/09, 30/10)

58 Чл. 8 Уредбе о номенклатури статистичких територијалних јединица (Сл.гласник 109/09, 46/10)

59 Управни окрузи са територије АП Косово и Метохија нису предмет компарације представљености из разлога недиференцирања података интерно расељених лица у погледу пребивалишта у бази података РЗС

На најнижем, градови-управна седишта Републике Србије, изузев градова АП Косово и Метохија (Уредба о управним окрузима и Закон о територијалној организацији⁶⁰)

Као поуздан индикатор одржања једнакости бирачког права се при формирању изборних јединца користи метод заједничког делитеља, који се добија када се број становника/бирача подели са бројем мандата који се треба расподелити, тако да на једнак број бирача долази што уједначенији број мандата. Применом овог метода дошли смо до броја који износи 26.988, што значи да би број посланика који долази са наведених територијалних колективитета у смислу поштовања принципа једнакости бирачког права требао бити што ближи броју који се добије када се укупан број бирача са пребивалиштем на тим територијама подели добијеним заједничким делитељем.

Одмах, на нивоу статистичких региона уочљива је неравномерна расподела мандата у актуелном скупштинском сазиву: ако би се применио инструмент заједничког количника у формирању оваквих изборних јединица према броју уписаних бирача, Војводина би имала 64, а не 57 као сада, Јужна и Источна Србија уместо садашњих 49 имали би 56, Западна Србија и Шумадија 67-12 посланика више него у Народној скупштини, а интерно расељена и лица са пребивалиштем на Косову и Метохији 7 уместо садашњих 6, што значи да су подпретстављени, док град Београд, који би у оваквим околностима имао 56 народних посланика, отприлике колико и на првим вишестраначким изборима-организованим по већинском моделу, 1990. године, сада има 83, чиме је настављен тренд изразите надпредстављености главног града од 2000. године, од када је у сва четири сазива имао приближно исти број мандата, што говори о неуједначеној представљености и метрополизацији⁶¹ територијалног представљања на нивоу Републике

На нивоу управних округа могли би разликовати, по резултатима добијеним на основу овог параметра три категорије представљености:

Потпретстављених: Северно-банатски, Јужно-банатски, Јужно-бачки, Сремски, Мачвански, Колубарски, Подунавски, Браничевски, Поморавски, Борски, Златиборски, Моравички, Расински, Нишавски, Јабланички, Пчињски

Адекватно представљених: Топлички, Пиротски, Западно-бачки

Надпретстављених: Северно-бачки, Средње-банатски

Стање 17 од 22 упоређена управна округа је потпретстављеност, приметна је метрополизација и на том нивоу, најочигледнија у случају Новог Сада и Крагујевца, са којим заједно Јужно-бачки и Шумадијски округ имају адекватну

60 Чл. 12 Уредбе о управним окрузима (Сл.гласник 15/2006) и Чл. 20 Закона о територијалној организацији РС (Сл.гласник 129/07)

61 М.Јовановић, „Народна скупштина – деформација територијалног представљања“, Годишњак ФПН, бр. 1, 2008 стр. 129

благу подпретстављеност, односно надпретстављеност али без којих би се рачунали у категорију изричито потпредстављених територија у Србији.

Градови – управна седишта Републике Србије такође се могу, попут управних округа сврстати у три категорије:

Потпретстављени: Лесковац, Пирот, Ниш, Крушевац, Зајечар, Бор, Пожаревац, Кикинда, Панчево

Адекватно представљени: Врање, Шабац, Сомбор

Надпретстављени: Прокупље, Краљево, Чачак, Ужице, Јагодина, Крагујевац, Нови Сад, Сремска Митровица, Зрењанин, Суботица

Приметно је да су у на овом нивоу компарације махом градови-управна седишта из статистичког региона Јужна и Источна Србија, у категорији потпретстављених, а посебно је видљиво да су управни окрузи и њихова седишта дуж источне целокупне границе Републике Србије у изузетно неповољном положају.

Посматрајући заступљеност на нивоу општина у Србији може се приметити да и ту стање није задовољавајуће, односно да тренутно у Србији има 98 општина из којих не долази ни један посланик, те је и у овом погледу одржан негативни континуитет последњих једанаест година, док је, поређења ради, на јединим већинским изборима у Србији, 1990. године, било 58 општина без представника⁶².

Да је којим случајем Република Србија издељена изборним јединицама на нивоу статистичких региона, управних округа или да пак, управна седишта имају статус посебних гласачких јединица, са тренутном представљеношћу коју имају у српском парламенту, могло би се слободно говорити о прикривеној неједнакости бирачког права. Фиктивно, ради појашњења фактичког остварења принципа једнакости бирачког права у Србији могло би помоћи илустровањем путем коефицијента фактичке тежине гласа, до кога се може доћи стављањем у однос броја посланика са пребивалиштем на одређеном делу територије Републике са укупним бројем посланика Народне скупштине у размеру са уделом бирача те територије у укупном републичком бирачком телу, формулом:

$$\text{а) } \frac{\text{Број посланика територијалне јединице}}{250} \times 100 = \text{удео посланика у Народној скупштини (Ya)}$$

$$\text{б) } \frac{\text{Број уписаних бирача на подручју јединице}}{\text{Укупан број бирача у РС}} \times 100 = \text{пропорција излазности (Ya)}$$

62 Ibid.

$$\text{в) } \frac{Y_a}{Y_b} = \text{коэффицијент фактичке тежине гласа територијалног колективитета на републичком нивоу (Y_c)}$$

Наведеном методом дошло би се до резултата да глас дат у нпр. Крагујевцу вреди 1,6; Београду 1,47; Јагодини 1,72; Средње-банатском округу 1,5. С друге стране, у Нишавском 0,65; Јужно-банатском и Сремском 0,60; Јабланичком округу 0,57, а градовима: Нишу 0,83; Крушевцу 0,7; Панчеву и Кикинди по 0,5; док више од 50 хиљада бирача уписаних на подручју града Пирота није остварило могућност да се њихов глас чује у Народној скупштини, јер у актуелном скупштинском сазиву немају нити једног посланика из свог града.

Ако би покушали да овакву територијалну представљеност пренесемо у замишљени изборни систем Србије са више изборних јединица, формираних по наведеним критеријума, могли би и да међусобно упоређујући „јачину“ гласова различитих подручја Републике, на начин:

$$\text{г) } \frac{Y_c \text{ једне територијалне јединице}}{Y_c \text{ друге територијалне јединице}} = \text{Кофицијент једности гласа (Y_c)}$$

добили би бројке по којима уписано бирачко тело у нпр. Београду уводи три пута више посланика у Народну скупштину од оног у Бору или Панчеву, а два пута више него у Крушевцу, а у Крагујевцу скоро два и по пута више него у Нишу, тако да ако у условима када изборне јединице једнаког броја становника/ бирача дају различити број представника и обратно говоримо о прикривеној неједнакости, не би погрешили овакву појаву подвести под њену врсту или је окарактерисати посредном прикривеном неједнакошћу, управо због тежег препознавања у пракси.

РЕЗИМЕ

Једнакост бирачког права представља један од темељних принципа учешћа грађана у политичком процесу демократски уређених држава. Избори, као основ легитимације власти и инструмент конституисања централних представничких органа су и сами производ изборног система који чини свеукупност законских решења, принципа и активности учесника изборног поступка. У раду се настоји одговорити на питање утицаја изборног система и механизма формирања изборних јединица на представљеност појединих територијалних колективитета у националном парламенту у смислу остваривања принципа једнакости бирачког права, са посебним освртом на случај Републике Србије.

Конструкција изборног система Србије довела до неуједначене територијалне представљености, као и до великих неједнакости у погледу стварне снаге гласа, односно до негације принципа једнакости бирачког права на великом делу државне територије. Одсуство законских гаранција равномерне заступљености

свих крајева Републике дало је у руке политичким партијама велико право на дискрециону оцену у погледу структурирања персоналног састава Народне скупштине у географском смислу. Да би остварио своју уставну улогу парламент треба представљати арену у којој ће, са више аспеката посматрано, значајнији елементи друштва моћи пласирати своје интересе и остваривати их по правилима демократске игре. Није тешко приметити да је оваквом територијалном представљеношћу добар део грађана у томе онемогућен, што у комбинацији са степеном зависности посланика од политичке странке доводи до минимализирања утицаја, а самим тим и занемаривања интереса бирачког тела у овим крајевима, те да су системске промене изборног законодавства неопходне у циљу превазилажења тренутне ситуације у коју је управо обликовањем актуелног изборног система на овај начин принцип једнаког бирачког права доведен.

Литература:

Вучићевић, Душан „Манипулативни утицај изборне јединице“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2009

Гостовић, Драган, „Изборни систем“, Политичка ревија: часопис за политикологију, политичку социологију, комуникологију и примењену политику (Политичка ревија), Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008

Јовановић, Милан „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије-Случај слободни мандат“, Годишњак Факултета политичких наука (Годишњак ФПН), Факултет политичких наука, Београд, бр.1/2007

Јовановић, Милан „Народна скупштина – деформација територијалног представљања“, Годишњак ФПН, Факултет политичких наука, Београд, бр.2, 2008

Јовановић, Милан „Редизајнирање изборног система Србије-један неуспели покушај“, Препоруке за измену изборног законодавства у Србији, Ур. Зоран Стојиљковић [et.al], Национални демократски институт за међународне односе, Београд, 2011

Јовановић, Милан „Ставови међународних организација о изборима и демократским изборним стандардима“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд 1-4/2003

Јовановић Слободан, *О Држави-основи једне правне теорије*, Београд, БИГЗ, 1990

Касаровић, Мирјана „Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima“, Politička misao, Fakultet političkih znanosti, br. 4/2001 <http://www.fpzg.unizg.hr>

Марковић, Ратко *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 2009

Ненадић, Боса "О парламентарном мандату: Пример Републике Србије",
Анали Правног факултета у Београду, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 1/2008

Петров, Владан, *Парламентарно право*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010

Пајванчић, Маријана *Изборно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2008

Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер Београд, 2009

Пајванчић, Маријана *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008

Пејић, Ирена *Парламентарно право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011

Стојановић, Драган *Уставно право I*, Свен, Ниш 2009

Стојановић, Драган *Уставно право II*, Свен, Ниш 2009

Шево, Бојан *Избори и изборни систем*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008

Документа:

Закон о избору народних посланика (Сл. гласник РС 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 104/2009 и 36/2011)

Закон о националним саветима националних мањина (Сл. гласник 72/09)

Закон о регионалном развоју Републике Србије (Сл. гласник 51/09, 30/10)

Одлука Уставног суда РС Iуп 42/08 од 14.04.2011 године, (Сл. гласник 28/11)

Публикација „Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије одржани 11.05.2008 године“, Републички завод за статистику (РЗС), ур. Драган Вукмировић, РЗС, Београд, 2008

Статут Српске радикалне странке од 19.10.2009 године

Статут Демократске странке од 18.02.2006 са допунама од 30.05.2009 и 18.12.2010 године

Статут Демократске странке Србије од 14.02.2010 године

Статут Либерално демократске партије 21.11.2011 године

Статут Социјалистичке партије Србије од 11.12.2010 године

Статут Г17+ од 16.05.2010 године

Статут Нове Србије од 12.12.2009 године

Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица (Сл. гласник 109/09, 46/10)

Уредба о управним окрузима (Сл. гласник 15/2006) и Чл. 20 Закон о територијалној организацији РС (Сл. гласник 129/07)

Устав Републике Србије (Сл. гласник РС 98/2006)

Корисне интернет адресе:

<http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>

<http://www.parlament.gov.rs/>

Mirko R. Ilić, LL.B.

Post-graduate student,

Faculty of Law, University of Niš

THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE ELECTORAL RIGHT IN THE SERBIAN ELECTION SYSTEM

Summary

In democracies, the principle of equality in the electoral right is one of the fundamental principles of citizens' participation in the political process. Being the basic instrument for instituting the legitimate governing power and constituting the central representative bodies of authority, elections are the product of a particular election system which includes the entire body of legal solutions, principles and activities of the participants in the election process. In this paper, the author focuses on the issues concerning the impact of the election system and the mechanism for creating electoral units on the overall representation of some territorial units (regions) in parliament in terms of exercising the principle of equality in the electoral right, with specific reference to the the circumstances in the Republic of Serbia.

The current construction of the Serbian election system has resulted in an uneven territorial representation of some regions in Parliament and considerable inequality in terms of the actual voting power, which imply a negation of the principle of equality in the electoral right in a large part of the state territory. Considering the lack of legal guarantees on a more even representation of all regions in Parliament, the Serbian political parties have been given a broad discretionary right to decide on the composition of their party representatives in the National Assembly in terms of the territorial representation structure. In order to exercise its constitutional role, parliament should be an arena where the more significant social participants may present their interests and exercise their rights under the rules of a democratic game. It is evident that such a territorial representation hinders a large number of citizens to exercise their rights; moreover, considering the high degree of MPs' reliance on the political party policy, it further minimizes the voters' influence and leads to neglecting the interests of the electoral body in these regions. Hence, in order to overcome the state of affairs created by the inadequate legislative framework governing the current election system, it is necessary to institute systemic changes in the election legislation, particularly in terms of securing the principle of equality in the election right.

Key words: *electoral right, election system, electoral units, equality principle, National Assembly, representative democracy, legitimacy*

