
УСТАВНИ ПРИНЦИПИ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА*

УДК 342.4(497.11)“2006“:342.8

Оригинални научни рад

Маја Настић

Правни факултет, Универзитет у Нишу

Сажетак

У тренутку када је наш Устав навршио деценију своје примене, а полазећи од значаја и функције избора у савременим демократијама, намера нам је да анализирамо уставне принципе изборног система. То су: принцип општег права гласа, принцип једнаког права гласа, принцип тајног гласања, принцип непосредног гласања и принцип слободног гласања. Наведени принципи истовремено представљају заједничке именитеље сваког изборног система и препознати су као саставни део европског изборног наслеђа. Међутим, њихова садржина у протеклом периоду била је подложна променама. Са еволуцијом друштва, права и политике, садржина ових начела је промењена и обликована према садашњим приликама. Наведени принципи изборног система развијали су се и обликовани су у изборној пракси током претходних десет година. Устав Србије не одређује тип изборног система, али имплиците одређује се за пропорционални изборни систем, који је детаљније разрађен изборним законом. Тим поводом примећујемо и један парадокс: парламентарни избори и десет година након доношења Устава, спроводе по изборном закону који је донет шест година пре усвајања Устава. Иако је овај закон више пута мењан, његова целовита ревизија изостала је након доношења највишег правног акта. Пожељно је доношење јединственог изборног закона, којим би били регулисани сви избори, чиме би се обезбедила конзистентност спровођења избора и јединствена имплементација закона у вези са изборима.

Кључне речи: устав, избори, изборни систем, изборни закон, Србија

* Рад је резултат истраживања на пројекту бр. 179046 Министарства просвете, науке и технолошког развоја

1. Уставни оквир изборног система

Устав Републике Србије, усвојен на референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, а проглашен на седници Народне скупштине 8. новембра исте године, недавно је навршио десет година своје континуиране примене. Да ли је десет година много или мало у животу једног устава? Уколико „животни век“ Устава Србије упоредимо са релевантним европским уставима, попут Устава Француске V Републике (1958), Основног закона Немачке (1949), Устава Италије (1948), можемо рећи да је то тек један релативно кратак период примене устава. Међутим, ако имамо у виду да је претходни устав, Устав Републике Србије (1990) био на снази 16 година, и ако посматрамо просечан век српских устава, деценија примене постојећег устава није нимало занемарљива. Посебно, ако имамо у виду у каквој атмосфери је Устав донет: у одсуству јавне расправе и великом брзином, а потврђен на референдуму, који се одржавао два дана. Но, није нам намера да се враћамо на тај, не тако светли тренутак уставности, нити да оспоравамо на било који начин легитимитет важећег, већ да укажемо да је Устав успео да се отргне од не тако срећних почетака и да се конитнуирано примењује десет година.

Сада, деценију касније посматрамо како је Уставом постављен изборни систем, који су основни принципи уставног система, шта је њихова садржина и како се остварују у пракси. У том смислу, најпре ће бити речи о томе шта је изборни систем и у чему је његов значај.

1.1. Изборни систем: појам и значај

Имајући у виду значај и функцију избора у савременој демократији, неопходно је да изборна такмичења буду организована према одређеним принципима. Путем избора омогућена је политичка партиципација свих грађана, као носилаца суверености, а избори тиме постају „механизам који омогућава да се интегришу сви индивидуални избори бирача у заједничку одлуку читаве заједнице“.¹⁾ Истовремено, функционисање овог „механизма“ представља индикатор демократије и мерило стабилности система. Из-

1 Вучина Васовић, Владимир Гоати, *Избори и изборни системи*, ИБН Центар, Радничка штампа, Београд, 1993, стр. 197.

борни систем је „основни елемент представничке демократије“⁽²⁾. „Изборни системи не само да су најманипулативнији инструмент политике, већ и обликују страначки систем и утичу на одређивање представништава.“⁽³⁾ То је „најмоћнија полука конституционалног инжењеринга нарочито у подељеним друштвима, односно најмоћније средство у обликовању политичког система“⁽⁴⁾. Изборни системи истовремено су и камере и пројектори, подсећа Диверже⁽⁵⁾: они региструју слике које су делом сами креирали. Изборни системи су, метафорички речено, „шрафови који држе точкове демократије и омогућавају им да правилно функционишу“.⁽⁶⁾

Изборним правилима обухваћени су изборно право, изборне јединице, изборне формуле, начин гласања, изборна правда. Сви ови елементи узети заједно чине поредак међусобно повезаних делова једне целине, што изборима даје „системски“ карактер.⁽⁷⁾ Изборни систем је саставни део уставног и политичког система сваке демократске државе. Под изборним системом подразумевамо „скуп правила која структурирају како се гласа на изборима и како се ти гласови претварају у места у парламенту“⁽⁸⁾. Иако је претварање гласова у мандате суштина изборног система, треба имати у виду ширу перспективу. Према ширем схватању, изборни систем обухвата све што се тиче изборног процеса, од изборног права до организације избора.⁽⁹⁾ Изборни систем обухвата правила којима се одређује улога различитих субјеката-учесника изборног процеса: бирача, кандидата, политичких субјеката, одређује њихов међусобни однос почев од расписивања избора до верификације представничких мандата, укључујући организацију избора и решавање изборних спорова. Имајући у виду значај избора, уобичајено

2 Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty seven democracies 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford, 1995, стр. 1.

3 Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг: структуре, подстицају и исходи*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 14.

4 Вучина Васовић, *Савремене демократије*, Том 1, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 106.

5 Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1984, стр. 34.

6 David Farrell, *Electoral systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, Macmillan, 2011, стр. 2.

7 Милан Јовановић, *Изборни системи: избори у Србији 1990–1996*, Институт за политичке студије, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 18.

8 Michael Gallagher, Paul Mitchell, *The Politics of Electoral System*, Oxford University Press, 2008, стр. 5.

9 Милан Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Београд, 2004, стр. 20.

је да се уставом као највишим правним актом утврђују основни принципи изборног система. Тиме се спречава или барем отежава њихова честа промена. Овакав приступ је примењен и у важећем Уставу Републике Србије.

У контексту изборног система релевантно је више уставних одредби. Устав, најпре, у чл. 2 утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Владавина права, као основна претпоставка Устава, остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем Уставу и закону.

Изборно право, као основно политичко право, садржано је у другом делу Устава, у оквиру каталога људских права и слобода. Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран. Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (чл. 52 Устава Србије). Дакле, као основне принципе изборног система Устав Србије препознаје следеће: принцип општег права гласа, принцип једнаког права гласа, принцип тајног гласања, принцип непосредног гласања и принцип слободног гласања.

Принцип општег права гласа данас представља кључни елемент савремених демократија и има својство „универзалне цивилизацијске тековине“¹⁰. Савремено значење овог принципа подразумева да се право гласа не може ограничити неразумним условима, као што су раса, пол, језик, вера, етничко порекло, политичка припадност, писменост, имовински статус. Међутим, бирачко право може бити условљено држављанством, пребивалиштем, пословном способношћу и старосном доби. Ова ограничења су „разумна и не утичу на универзалност бирачких права, пошто обезбеђују истинско и аутентично учествовање грађана у политичком животу“¹¹.

10 Златија Ђукић Вељовић, *Огледи о политичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд, 1995, стр. 90.

11 Evgeni Tanchev, “International and European legal standards concerning principles of democratic elections”, у монографији: *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, Council of Europe Publishing 2005, стр. 19.

Устав Србије препознаје пунолетство, пословну способност и држављанство као услове стицања бирачког права. Кривична осуда није разлог лишења бирачког права, док је пребивалиште препознато као услов стицања изборног права у изборном законодавству. Новина је, да сходно Закону о јединственом бирачком списку¹²⁾ бирач може бити уписан према месту боравишта (чл. 6). Осим тога, доношењем наведеног закона у великој мери су отклоњени недостаци, који су били везани за непостојање јединствене евиденције о бирачима и недовољне транспарентности бирачких спискова, а отворене су и могућности за гласање бирачаван пребивалишта.¹³⁾

Једнако бирачко право је израз једнакости грађана и непосредно се ослања на принцип општег права гласа. Овај принцип треба да обезбеди грађанима да се њихови гласови једнако рачунају, односно да „тежина гласова свих са правом гласа буде једнака“¹⁴⁾. Поштовање принципа једнакости је посебно важно приликом креирања изборних јединица, јер се оне појављују као најманипулативнији и најчешће злоупотребљаван елемент изборног система. Овакав вид манипулације више није „у употреби“ имајући у виду да изборни закон утврђује да је читава држава једна изборна јединица. Тиме је, нема сумње, успостављена пропорционалност између броја освојених гласова и мандата. Међутим, овај систем је произвео апсолутну доминацију политичких странака и довео до смањене репрезентативности парламента. Како народни посланик нема „своју“ изборну јединицу у којој ће бити изабран, значајно је ослабљена веза на релацији бирач-посланик.

Једнако бирачко право подразумева да мора бити загарантована равноправност кандидата и странака. У том циљу, не походно је да државне власти имају неутралан став, нарочито у односу на изборну кампању, медијску покривеност, посебно од стране државних медија, финансирање странака и кампање из државног буџета. Доношењем Закона о финансирању политичких активности, који утврђује надлежност Агенције за борбу против корупције да спроводи контролу, постављен је солидан законски оквир за транспарентно финансирање политичких странака.

12 Закон о јединственом бирачком списку, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011

13 Маја Настић, „Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68/2014, стр. 204.

14 Dieter Nohlen, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992, стр. 26.

Принцип слободних избора, такође је, један од темељних принципа уставног система. Слободни избори подразумевају да грађани имају могућност да слободно формирају своје мишљење и да се слободно, без икакве принуде опредељују за неку од понуђених опција. Избори у Србији дуго нису могли да понесу епитет слободних избора; актуелна власт је настојала да на све начине изборе прилагоди себи, а како би им очекивани изборни резултат обезбедио опстанак на власти. Иако ни данас нису ослобођени свих недостатака, за изборе у Србији можемо рећи да су испунили стандарде слободних и поштених избора.

Устав се опредељује за тајно гласање, који је данас опште-прихваћени стандард изражавања воље бирача. То је једини рационални модел у остваривању општег и једнаког права гласа.¹⁵⁾ Тајност гласања је један од аспеката бирачке слободе и њена сврха је да заштити бираче од притисака са којима се могу суочити уколико други сазнају како су гласали. Тајно гласање је опречно свим облицима отвореног (гласања потписом) или јавног гласања.¹⁶⁾ Тајно гласање тиме обезбеђује „два суштинска елемента у самом чину избора – независност бирача и његову искреност“¹⁷⁾. Међутим, у пракси постоје проблеми у реализацији наведеног уставног принципа, на шта већ више година указује и посматрачка мисија ОЕБСа.¹⁸⁾

Када говоримо о начину остваривања активног бирачког права, треба имати у виду два могућа начина гласања: непосредно и посредно гласање. Непосредни избори представљају „облик изборног система у коме грађани (бирачи), користећи се непосредно и лично својим бирачким правом, бирају своје представнике у представничка тела (централна, регионална или локална), као и друге органе државне власти (нпр. председника републике)“¹⁹⁾. Непосредни избори су опредељење нашег уставотворца. Поред избора за народне посланике, Уставом је задржан и непосредан избор шефа државе, као и избор покрајинских и локалних скупштина.

15 Evgeni Tanchev, “International and European legal standards concerning principles of democratic elections”, нав. дело, стр. 74.

16 Dieter Nohlen, *Izborno pravo i stranački sustav*, нав. дело, стр. 26.

17 Павле Николић, *Уставно право*, Пословни биро, Београд, 1997, стр. 235.

18 Неретко се дешава да је на бирачком месту параван постављен на неодговарајући начин, тако да бирачима није у потпуности гарантован принцип тајности у поступку гласања. Наиме, изглед бирачких места и квалитет паравана за гласање када су у питању осетљиве категорије бирача, пре свега, особе са инвалидитетом.

19 Маријана Пајванчић, *Речник основних појмова и термина о изборима*, ЦЕСИД, Београд, 2001, стр. 42.

Међутим, модел затворене изборне листе који је примењиван од 2000. године, унео је елементе посредних избора. Наиме, улога бирача свела се на прихватање унапред утврђених изборних листа, у чијем саставу су учествовале политичке партије, које су, уз то, доносиле коначну одлуку о интерној расподели мандата. Слобода коју су уживале политичке партије била је ограничена једино захтевом да се изабрани представник мора налазити на изборној листи. У тако успостављеном пропорционалном систему, одлучујућу улогу је имала „трећа личност“ (подносилац изборне листе, политичка партија), која је десет дана након избора потпуно арбитрарно одређивала ко ће од 250 предложених кандидата добити мандат. Оваквим решењем је укинута веза између воље грађана и посланика, јер су коначну селекцију арбитрарно вршили, *post festum*, партијски гремији.²⁰⁾ Последице које је ово решење произвело огледају се у слабљењу функције парламента уз истовремено енормно јачање партија. Стога, није претерана оцена да се такав изборни систем може означити као „делегатски систем са више партија, за разлику од делегатског система са једном партијом успостављеног Уставом СФРЈ из 1974. године.“²¹⁾ Такав став потврђен је у пракси Уставног суда Србије, који је, између осталог, утврдио неуставност одредбе изборног закона које се односе на добијање појединачног мандата.²²⁾

Принцип општег права гласа, принцип једнаког права гласања, принцип тајног гласања, принцип непосредног гласања и принцип слободног гласања, које Устав Србије препознаје као основне принципе изборног система, истовремено представљају заједничке именитеље сваког изборног система. Они су у Кодек-

20 Владимир Гоати, „Подсистем политичког представништва, ‘Ахилова пета’ поретка у Србији“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић) НДИ, Београд, 2011, стр. 17.

21 Исто, стр. 18.

22 Уставни суд сматра да се из општег права грађана да кандидују и непосредно бирају посланике, па и у систему затворених изборних листа, као и из минималних демократских захтева који су неопходни за постојање слободних и непосредних избора, може извести право одређеног броја бирача да подржи изборну листу, али и правило да се при додељивању појединачних представничких мандата поштује редослед поименично наведених кандидата у изборном предлогу, односно да се мандати додељују према рангу који кандидати заузимају на изборној листи. Тиме што није у обавези да поштује редослед кандидата на изборној листи, политичка странка суштински врши избор народних посланика, „господарећи“ посланичким мандатом који су припали тој листи. На овај начин, по оцени Уставног суда, не само да се руши принцип непосредних избора, већ се обесмишљава идеја репрезентације народа, односно грађана. (Одлука Уставног суда IУп 42/08).

су добре праксе у изборним стварима²³⁾ препознати као саставни део европског изборног наслеђа. Наведени принципи имају корен у демократском уставном развоју, пре свега, европских држава, а интернационализација је довела до њиховог узидизања на заједнички европски ниво.

Можемо приметити да се Устав Србије експлицитно не изјашњава у погледу типа изборног система. Но, у том контексту, од значаја је одредба чл. 102 ст. 2 Устава Србије, којом је утврђено да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика. На овај начин уставотворац се, имплицитно определио за пропорционални изборни систем, који подразумева постојање партијских листа. То произилази и из одредбе чл. 112 ст. 1 тачка 3 Устава: „председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Пропорционални изборни систем је избор нашег законодавца почев од 1992. године. Међутим, ова одредба изазива далеко већу пажњу услед чињенице да се оваквом нормом успоставља „страначки императивни мандат“, који, у великој мери, обликује изборни систем. Иако, Закон о Народној скупштини²⁴⁾ наглашава да се народни посланик опредељује, иступа и гласа по сопственом уверењу (чл. 37), ова одредба могла је добити на значају тек након што је изборним законом прецизно утврђен поступај подношења оставке.²⁵⁾ Тиме би требало да се спречи даља пракса подношења бланко оставки и да се мандат коначно ослободи.

1.2. Изборно законодавство

Основни принципи изборног система утврђени су уставом, али је њихова детаљнија разрада препуштена изборном закону. Без тога, начела изборног права и основни елементи изборног система остају „мртво слово на хартији“²⁶⁾. Изборним законодав-

23 Мишљење бр. 190/2002 . CDL-AD (2002)023 rev. Стразбур, 30. октобар 2002. године

24 Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010

25 „Посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере.“

26 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву* (приредили: Оливер Николић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 97.

ством уређује се оне области које је устав делегирао закону или их сам није уредио. Изборно законодавство може бити кодификовано у једном акту, којим се уређује читава изборна материја, или може бити предмет регулације више закона. Значај питања којима се уређује изборно законодавство, разлог је што у неким државама ови закони имају карактер квалификованог закона, односно доносе се по посебном поступку или се приликом њиховог усвајања захтева квалификована већина. То је у складу са квалификацијом изборних закона као основних закона демократије, на чему је инсистирао Монтескје. Управо из тог разлога, врло је важно доношење изборних закона на основу компромиса релевантних политичких странака. У погледу начина на који је изборна материја систематизована, можемо разликовати две врсте држава: оне које имају јединствени изборни закон, који примењују на свим изборима, и оне које имају посебно изборно законодавство за сваку изборну институцију.

Изборно законодавство у Србији није хомогено, већ је садржано у више аката у зависности од тога о којим се изборима ради. Основни изборни закон је Закон о избору народних посланика.²⁷⁾ Овај закон је донет врло брзо након петооктобарских промена; усвојила га је „одлазећа“ Народна скупштина широким политичким консензусом. Под овим законом започиње нова „изборна ера“ која и данас траје. Иако регулише област парламентарних избора, овај закон се може сматрати централним изборним законом. Овај закон је у протеклом периоду више пута промењен, али је његова целовита и потпуна ревизија изостала чак десет година након доношења новог Устава. Иако, „озбиљност налаже да када се донесе нови устав треба донети и нови закон о избору народних посланика“²⁸⁾, то се није догодило.

Законом о избору народних посланика уређује се избор и престанак мандата народних посланика. Овај закон у формалном смислу представља обичан закон; Уставом није утврђена посебна процедура за његово доношење која би му дала обележје квалификованог закона. Председнички избори регулисани су Законом о избору председника Републике²⁹⁾, чије је доношење уследило врло брзо након усвајања новог Устава. Локални избори предмет су ре-

27 Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000 и др.

28 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 97.

29 Закон о избору председника Републике, *Службени гласник РС*, бр. 11/2007, 104/2009.

гулисања истоименог изборног закона.³⁰⁾ Пожељно је доношење јединственог изборног закона, којим би били регулисани сви избори (парламентарни, председнички, локални). На овај начин била би обезбеђена конзистентност споровођења избора и изборне праксе и јединствена имплементација закона у вези са изборима.

У контексту остваривања наведених изборних принципа и кредибилитета изборног процеса, важно је обезбедити стабилност изборног закона. Правила која се често мењају, као и правила која нису довољно јасно дефинисана, могу да збуњују бираче или да их наведу на закључак да њихови гласови имају мало утицаја на резултат избора. Стога, постојање јасних и прецизних правила и поступака у изборима, која не остављају простор за арбитрерност и пристрасност, јесу основа демократских избора. Изборни системи, са друге стране, морају бити осетљиви на промене које се дешавају око њих, а манифестују се у друштвеном окружењу у коме се избори остварују, и у променама политичких околности. Иако изборни систем не може бити универзални лек за све проблеме демократије, вешт изборни инжењеринг може допринети редуковању конфликта и консолидовању демократије. Не треба робовати изборним системима наслеђеним из прошлости.³¹⁾ Сартори упозорава да је мењати путем реформи увек тешко и када се једном утврди неки систем, они који имају користи од њега штите своје учвршћене интересе и чине све да би наставили да играју утакмицу по правилима на која су навикли.³²⁾ Измене изборног система нису ни лаке ни једноставне и оне спадају у ред оних политичких институција које се у стабилним демократија мењају „врло ретко и врло тешко“.³³⁾ Када се приступи измени изборног законодавства, врло је важно да нова изборна правила буду донета доста времена пре одржавање избора, како би се политичким учесницима и бирачима пружио довољно времена да се информишу о томе. Изборно законодавство донесено у последњем тренутку негативно се одржава на легитимност законодавства и ономогућава да политички учесници и бирачи буду правовремено информисани о правилима изборног процеса.

30 Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, 129/2007, 34/2010.

31 Милан Јовановић, *Обликовање изборне демократије*, Службени гласник СЦГ, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 19.

32 Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг: структуре, подстицаји и исходи*, нав. дело, стр. 47.

33 Мирјана Касповић, „Обрасци изборних реформи у стабилним демократијама: Нови Зеланд, Италија, Јапан“, *Политичка мисао*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, бр. 3/2002, стр. 14.

Основни принципи изборног система добијају на значају само уколико се избори одржавају периодично, односно у регуларним интервалима установљеним законом. Међутим, учесталост спровођења избора може бити одређено схватањем суштине самих избора. Они који изборе виде у позитивном светлу као ефикасан водич за понашање јавних функционера заговорници су чешћег одржавања избора. Они који у изборима виде нужно зло које је повезано са преиспитивањем рада државника, заговарају ретко одржавање избора. Рационални разлог да се избори одржавају периодично је тај што омогућује бирачком телу да „суди“ и, ако је потребно, да се ослободи одређене владе или законодавног тела. Мандат народних посланика у Србији, сходно изричитој уставној одредби, траје четири године. Досадашња пракса показује да се избори одржавају знатно чешће него што је то утврђено Уставом. Почев од поновног успостављања вишепартијског система 1990. године до 2016. године одржано је десет парламентарних избора, а само су два изборна циклуса одржана након истека пуног, четворогодишњег мандата. Грађани Србије на изборима бирају и председника Републике, чији мандат износи пет година. То би требало да указује на различиту изборну динамику парламентарних и председничких избора. Међутим, досадашње искуство показује да је било случајева истовременог одржавања парламентарних и председничких (као и локалних и покрајинских) избора.

1.3. Предуслови за остваривање основних изборних принципа

Стабилност изборног закона, уз довољно често организовање избора, о којој је било речи до сада, неки су од предуслова који морају бити испуњени како би били остварени основни принципи изборног система. Наиме, Кодекс добре праксе у изборним стварима, поред наведеног препознаје и неопходност поштовања основних права и постојање адекватних процедуралних гаранција.

Први, општи услов је поштовање основних људских права. „Човек не може бити грађанин који равноправно партиципира у политичким пословима уколико није слободан грађанин заштићен корпусом личних права.“³⁴ Изборно право постаје безвредно уколико је власт у ситуацији да арбитражно негира човекову личну слободу, или уколико не може да изрази своје политичке ставове

34 Павле Јовановић, Ненад Димитријевић, Милан Поповић, *Савремени политички системи*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 1998, стр. 108.

користећи слободу говора и слободу штампе. Стога, испуњавање основних изборних принципа претпоставља постојање партијског плурализма, односно уживање слободе политичког удруживања, као и слободе мисли, изражавања мишљења, слободе говора и јавног иступања. Поштовање ових слобода је од виталног значаја, посебно током одржавања изборне кампање.

Процесне гаранције којима се стварају услови за остваривање основних изборних принципа односе се на постојање независног тела задуженог за спровођење избора, посматрање избора и ефикасан систем жалби.

Централни орган задужен за спровођење избора у Србији је Републичка изборна комисија (РИК). РИК се стара о законитом спровођењу избора, почев од организовања техничких припрема за изборе, преко утврђивања и објављивања резултата избора и броја мандата који припадају свакој изборној листи (чл. 34 ЗИМП). Овако дефинисаним надлежностима РИК треба да води регуларном спровођењу избора, у коме ће се поштовати одредбе закона и једнака изборна права свих грађана. Истовремено, изборна комисија има својеврсну „превентивну“ улогу у заштити изборног права у периоду од расписивања избора до утврђивања коначних изборних резултата. РИК у сталом саставу чине председник и шеснаест чланова које именује Народна скупштина Србије, а у проширеном саставу су и по један представник подносиоца изборне листе. Политички састав РИК-а мора бити такав да ниједна политичка странка, страначка коалиција или друга политичка организација не могу имати више од половине чланова, тако да је потребно успоставити одређену политичку равнотежу. Имајући у виду да сталан састав РИК-а броји 17 чланова, када је на изборима пријављено више од 17 изборних листа, што се готово редовно дешава, политички састав Комисије превладава. То може водити доношењу политички мотивисаних одлука, чиме се угрожава принцип непристрасности.

Решавање изборних спорова било је и остало једно од најактуелнијих питања у нашој новијој изборној историји. Досадашња искуства у спровођењу избора говоре да су изборни спорови неминовно саставни део сваког изборног процеса, али и да постојећи механизам њиховог решавања није увек давао очекиване резултате. Избори у Србији, не само да су били обележени бројним неправилностима, већ и арбитрарним преиначавањем изборних резултата под руководством изборне администрације и судова. Дакле, не само да није постојао ефикасан систем решавања изборних спорова него институције које су биле позване да их решавају, саме су томе доприносиле.

Правила за решавање изборних спорова садржана су у изборним законима. Заштита изборног права, а тиме и решавање изборних спорова, поверено је Републичкој изборној комисији (односно комисији јединице локалне самоуправе, ако је реч о локалним изборима) и Управном суду. Устав Србије (2006), пак, утврђује супсидијарну надлежност Уставног суда за решавање изборних спорова. Централну улогу у решавању изборних спорова има Управни суд Србије. Иако изборно законодавство Србије није хомогено, утврђена је јединствена надлежност Управног суда да поступа по жалбама на одлуке РИК-а, општинских или градских изборних комисија. То је последица измена у организацији правосуђа. Нема сумње да је ангажовањем Управног суда остварена извесна специјализација у решавању изборних спорова, што је у минулом периоду имало позитивне ефекте. Управно судски систем решавања изборних спорова је доступан, али није у довољној мери јаван и транспарентан. Деловање Управног суда се често дешава иза „затворених“ врата на нејавним седницама и уз одсуство супротстављених страна. Недостатак јавности и транспарентности у одржавању расправа по жалбама и даље представља забрињавајуће питање које није у складу са опредељењима ОЕБС-а, другим међународним стандардима и примерима добре праксе у свету.³⁵⁾

Имајући у виду да су изборни спорови неизбежно на граници права и политике, претпоставка њиховог успешног управно судског решавања је остваривање прокламоване независности судова. Наиме, Устав Србије утврђује да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (чл. 142 ст.2). Судија је у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону. Сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен (чл. 149). У оној мери у којој се остварује Уставом утврђена самосталност и независност судства и судија, утолико ће бити спречен утицај власти и партијских врхова на функционисање судова, чиме ће се допринети ефикасном решавању спорова ове врсте.

35 Коначан извештај ОЕБС/КДЈИП Република Србија: Парламентарни и претвремени председнички избори 06. и 20. маја 2012. године, Варшава 31. јула 2012.

Литература

Васовић Вучина, Гоати Владимир, *Избори и изборни системи*, ИБН Центар, Радничка штампа, Београд, 1993.

Васовић Вучина, *Савремене демократије*, Том 1, Службени гласник, Београд, 2006.

Закон о јединственом бирачком списку, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011.

Гоати Владимир, „Подсистем политичког представништва, ‘Ахилова пета’ поретка у Србији“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић), НДИ, Београд, 2011, стр. 10–19.

Ђукић Вељовић Златија, *Огледи о политичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд, 1995.

Јовановић Милан, *Изборни системи: избори у Србији 1990-1996*, Институт за политичке студије, Службени гласник, Београд, 1997.

Јовановић Милан, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Београд, 2004.

Јовановић Павле, Димитријевић Ненад, Поповић Милан, *Савремени политички системи*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 1998.

Касаповић Мирјана, „Обрасци изборних реформи у стабилним демократијама: Нови Зеланд, Италија, Јапан“, *Политичка мисао*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, бр. 3/2002, стр. 3–19.

Коначан извештај ОЕБС/КДЉИП Република Србија: Парламентарни и превремени председнички избори 06. и 20. маја 2012. године, Варшава 31. јула 2012

Мишљење Венецијанске комисије бр. 190/2002 . CDL-AD (2002)023 rev. Стразбур, 30. октобар 2002. године

Настић Маја, „Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68/2014, стр. 187–206.

Николић Павле, *Уставно право*, Пословни биро, Београд, 1997.

Пајванчић Маријана, *Речник основних појмова и термина о изборима*, ЦЕСИД, Београд, 2001.

Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг: структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишић, Београд, 2003.

Duverger Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1984.

Gallagher Michael, Mitchell Paul, *The Politics of Electoral System*, Oxford University Press, 2008.

Farrell David, *Electoral systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK ; New York 2011.

Keech William, „Thinking about the Length and Renewability of Electoral Terms”, U: *Electoral Laws and Their Political Consequences* (eds. Bernard Gorfman, Arend Lijphart), Agathon Press, New York, 2003, стр. 104–112.

Lijphart Arend, *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty seven democracies 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Nohlen Dieter, *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.

Tanchev Evgeni, “International and European legal standards concernining principles of democratic elections” u monografiji: *European Standrads of Electoral Law in Conteporary Constitutionalism*, Council of Europe Publishing 2005, стр. 9–28.

Maja Nastic

PRINCIPLES OF ELECTORAL SYSTEM IN SERBIAN CONSTITUTION

Resume

Elections are the most important form of citizens' participation in political decision making process in every state. Electoral rules shape the electoral democracy as an essential component of democracy. Therefore, the basic principles of electoral system has been recognized in the Constitution of Republic of Serbia (2006). Serbian Constitution does not specify the type of electoral system, but implicitly defines the proportional electoral system. It identifies following principles of the electoral system: universal suffrage, equal suffrage, free suffrage, secret suffrage and direct suffrage.

These principles are common denominators of each electoral system. They represent a specific aspect of the European constitutional heritage namely „european electoral heritage”. The principles of European electoral systems can only be guaranteed if certain general conditions are fulfilled: respect for fundamental rights, regulatory levels and stability of electoral law and procedural safeguards. Within the framework of Serbian Constitution, the author explores how the content of electoral principle have been changed and transformed during the last ten years. The author analyses the national

electoral rules and how they provide for the exercise of the constitutional principles of electoral systems.

Key words: constitution, elections, electoral systems, electoral law, Serbia

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.